EL REGIMEN JURIDICO DE LAS RIBERAS EN EL DERECHO URUGUAYO
Uso común y privativo de aguas y álveos - Protección de la franja costera

Emilio Biasco[1]

SUMARIO.-

INTRODUCCION

Las riberas, como parte integrante de los álveos de los cursos y masas de agua, junto a las márgenes, costas, orillas, playas y ramblas, constituyeron elementos de primerísima necesidad, en todos los tiempos, pero con mayor razón importan en los tiempos actuales y futuros, no sólo por motivos ambientales y ecológicos, sino por importantes razones económicas y sociales.-

Lamentablemente, en todas las épocas, el régimen jurídico de las riberas no

1 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales - Escribano Público - Doctor en Diplomacia - Profesor Titular de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Profesor Adjunto (i) de Derechos Humanos en la Facultad de Derecho.-

fue abordado de manera racional y sistemática, sino en forma aislada, accesoria y secundaria, y no pocas veces, con resultados equívocos.-

Todo lo cual fue motivo de un semillero de doctrinas, informes, reclamos y disputas por fuera y por dentro de los estrados judiciales, generando incertidumbre jurídica y profesional, en especial, respecto del ejercicio de la profesión notarial.-

A todo lo cual, se agrega la no pocas veces ambigua atribución de competencias en materia dominial, entre los entes territoriales nacionales -el Estado Central y los Gobiernos Departamentales-, en general, depositarios conjuntos del dominio y la reglamentación del uso de los bienes del dominio público natural[2].-

Al respecto cabe advertir que en nuestro país, a pesar de los avances producidos, sigue ocurriendo -según señalara **J. Jiménez de Aréchaga** hace más de cincuenta años-, que *"en materia municipal, la centralización del poder se lleva tan adelante como en el orden nacional; pues el Presidente de la República se transforma en un monarca elegido por cuatro años -ahora por cinco-, que se somete a las prescripciones de la Constitución, sólo cuando ellas no molestan demasiado sus propios designios de poder"*.-[3]

Acerca del alcance originario de las competencias de los actuales Gobiernos Departamentales -posición que periódicamente se suele poner en tela de juicio-, expresamos con anterioridad[4], que "**Solano García** -miembro de la Constituyente de 1830- señalaba que en las JEA de los Departamentos residía **"el Poder Municipal"**, para cuyo desarrollo, presentó al Parlamento un proyecto de ley orgánica, reconociéndoles un enorme cúmulo de atribuciones.-[5]

"En sentido parecido se expresaba un proyecto presentado por **Miguel Barreiro** en 1835, en el que se establecía que las JEA atenderán **con fondos que se les apliquen,** los gastos de instrucción pública de los respectivos Departamentos, los de policía, culto, edificios públicos **y demás que les corresponde por su instituto,** según el art. 126 de la Constitución (art. 3º); pudiendo proponer al Poder Legislativo, **los demás arbitrios** que juzguen oportuno establecer hasta llenar **los gastos que demanden los objetos de su instituto** (art. 9º).-

---

2 Dominio público "natural", en contraposición con el dominio público "artificial", constituido por calles, puentes, etc..- El Estado en sentido amplio, también es titular de dominio privado, como es el caso de su dominio industrial y comercial (C. art. 185).-

3 Vé.: La Constitución Nacional, t. IX, 1º, p. 29.-

4 Vé. Informe de la Comisión de Derecho Público sobre "El territorio de los Gobiernos Departamentales", p. 8 y ss. (inédito).-

5 En dicho proyecto se establecía que: el Jefe Político se transformaba en un simple órgano de ejecución de las decisiones de las JEA; a las JEA se les confiere la facultad de poseer, administrar y recaudar rentas propias y de disponer su aplicación; además se les atribuyen todos los poderes en materia de Policía del Orden de las Costumbres de la Edificación, de la Salud, del Tránsito, de la Alimentación, de la Higiene, etc.; también se les otorga velar por el desenvolvimiento de la agricultura, la industria y el comercio, objetos correspondientes a las leyes nacionales.- Vé. J. Jiménez de Aréchaga: La Constitución Nacional, t. IX, 1º, p. 26 y ss.-

“Enfrentando opiniones adversas, **Pedro Bauzá** -en oportunidad de estudiar los denominados **"Gobiernos Interiores"**- señalaba con razón, que **las disposiciones de la Constitución de 1830 permitían un desarrollo legislativo extraordinario**, y que **estaba en la mente del Constituyente originario que las JEA pudieran transformarse en poderosos centros de administración autónoma”.-**[6]

“Por su parte ***Carlos María de Pena*** *-ex-Catedrático de Derecho administrativo- sostuvo que, mientras al Presidente de la República le correspondía la* ***administración general*** *del país, a las JEA, les correspondía la* ***administración interior*** *de los Departamentos”.-*[7]

Las riberas, como los restantes bienes dominiales, se encuentran sometidos a un régimen especial de propiedad y uso -la llamada “**propiedad pública”** -, que deja poco o reducido ámbito a las típicas facultades dominiales, y mucho campo a la conservación, reglamentación y concesión del uso general o privativo, de esos codiciados bienes jurídicos.-

Han corrido ríos de tinta tratando de demostrar la propiedad pública o privada de las riberas de mares ríos y arroyos, o su pertenencia estatal o departamental; y en todo caso, acerca de las indemnizaciones expropiatorias, si se decide disponer in totum de esos bienes, en beneficio de la colectividad (C. Art. 32).-

Pero, como se verá en el curso del presente trabajo, cualquiera fuere la titularidad de las riberas, el “propietario”, lo es de un derecho altamente debilitado, y por lo mismo, de escaso o muy reducido valor de cambio, por cuanto desde tiempos inmemoriales se encuentra desdoblado del derecho de uso, que debe ser común, sin poder jamás juntarse con la propiedad plena; entonces, “¿quién adquiriría la nuda propiedad de un bien que debe compartir perpetua y necesariamente con el resto de la población?; y en caso de adquirirlo, “¿cuánto pagaría por la mera titularidad de ese peculiarísimo “derecho”?.-

Abordando esos y otros temas a propósito del régimen jurídico de las riberas, en las páginas que siguen se encararán sucesivamente: los necesarios aspectos terminológicos de los diversos vocablos involucrados o conectados con las riberas (cap. I); la evolución histórica del régimen jurídico de las riberas en el Uruguay colonial e independiente (cap. II); el régimen de derecho positivo de las riberas (cap. II); y la especial protección de la franja costera nacional (cap. IV); más un apartado

6 Vé. J. Jiménez de Aréchaga: La Constitución Nacional, t. IX, 1º, p. 22.-

7 Desde la Cátedra de Derecho administrativo, Carlos María de Pena enseñaba que el origen del referido título se encontraba en la Constitución argentina de 1826, que distinguía entre "gobierno general" y "gobiernos interiores"; por lo que, si existen dos ámbitos de gobierno diferenciados, al Presidente de la República le corresponde la "Administración General del Estado" (C. de 1830 art. 79), pero las "administraciones interiores", corresponden a los órganos creados especialmente al respecto.- Vé. Justino Jiménez de Aréchaga: La Constitución Nacional, t. IX, v. 1, p. 29 y ss.-

final, con algunas conclusiones.-

CAPITULO I.- ASPECTOS TERMINOLOGICOS

1.- AGUAS Y CURSOS DE AGUA

El vocablo "**agua"** denomina al cuerpo líquido -eventualmente solidificado-, combinado por moléculas de hidrógeno (2) y oxígeno (1), que -con diversas formas y extensiones- cubre vastas superficies del planeta, y que pueden encontrarse formando corrientes o cursos de agua, o hallarse estancadas (aunque ello no suponga una quietud absoluta).-

Con la expresión "**curso de agua"** (conjunción necesaria de agua, lecho y ribera) se engloban diversas categorías de aguas corrientes, por lechos naturales o artificiales, grandes o pequeños, permanentes o intermitentes.-[8]

En todas las épocas -y especialmente en la actualidad-, el agua -así como el suelo que la contiene- constituyó un elemento de primerísima necesidad, por lo que su conservación, disposición y utilización, no puede concebirse en manos privadas.-

Señala Messineo que "agua de dominio público o agua pública (dominio hidráulico) es aquella que tiene aptitud para usos de público y general interés y, por consiguiente, es susceptible de uso por parte de la generalidad".-[9]

2.- ALVEOS

Históricamente los vocablos **álveo** y **cauce**, se han tomado como términos sinónimos; no obstante, para hacer referencia al mismo fenómeno, también se han utilizado los vocablos: **lecho** y **madre**.-

Para el diccionario, álveo es el cauce o concavidad existente en el terreno, por el cual fluye normalmente una corriente de agua.-[10]

Pero jurídicamente, se denomina **álveo** a un elemento compuesto, integrado por el **piso o fondo** -que es la superficie de tierras normalmente cubiertas por las aguas-, y la **ribera,** que se desarrolla en sendos costados del álveo.-

---

8 Vé. Miguel H. Marienhoff: Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas, p. 272.- Dentro de los principales cursos de agua se destacan los **ríos** (cursos naturales de agua, de caudal considerable y perenne); los **arroyos** (cursos de naturales de agua con menor caudal que los ríos); y los **torrentes** (cursos de agua intermitentes).- Vé. Miguel H. Marienhoff: Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas, p. 273 y ss.-

9 Vé. Francesco Messineo: Manual de Derecho civil y comercial, t. II, p.267 y ss.-

10 Vé. María Moliner: Diccionario de uso del español.-

Por ello es que el **límite exterior del álveo** suele coincidir, y se confunde, con la **línea superior de la ribera**.-

En el Derecho público uruguayo el Código de Aguas (CA) denomina **álveo** de un curso de agua, al terreno que cubren sus aguas, en las crecidas que no causan inundación (CA art. 35.1), comprendiendo el lecho y la ribera a la que accede el curso en las crecidas ordinarias.-[11]

3.- RIBERAS

Desde el punto de vista hidrográfico, se llama ribera al "*talud vivo, generalmente abrupto, que separa a ambos lados de un curso de agua, el lecho menor del lecho mayor.-*

Entre las dos riberas discurre el río, mientras no hay desbordamiento".-[12]

En el Derecho romano, se consideraba **ribera** *"la que contiene el río cuando está más lleno o crecido"* (Paulo); y se tenía por **límite de la inundación**, el del cauce formado por la inundación.-[13]

Para el primer Código Rural (CR), riberas eran las fajas o zonas laterales de sus alveos, que solamente se encuentran bañadas por las aguas, en las crecidas que no causan inundación (art. 393).-

En general puede afirmarse que ribera es la zona lateral externa del cauce de todas las masas de agua, indistintamente (mares, ríos, arroyos, etc.).-[14]

Para algunos autores, ribera es el trecho de tierra donde alcanzan las olas del mar, en las más altas mareas (Guicciardi, Cammeo, Ranelletti, Romano).-[15]

Zanobini considera que ribera del mar es la parte de terreno en inmediato contacto con las aguas y comprendida entre el máximo y el mínimo desplazamiento de éstas, teniendo en cuenta las mareas invernales, pero excluidas las mareas de

11 El CR llamaba álveo o cauce natural de un arroyo o río, al terreno que cubren sus aguas, en las mayores crecidas ordinarias (art. 389).-

12 Vé. Pierre George: Diccionario de Geografía, voz ribera, p. 520; Madrid, 1991.-

13 Señalaba Ulpiano que: *"Si el río hubiere inundado alguna tierra y no se hubiere hecho cauce para sí, entonces no es público lo que fue cubierto por el agua"*.- Vé. Adolfo Gelsi Bidart: Código de aguas de la República Oriental del Uruguay, concordado y anotado, p. 319.-

14 Para el diccionario "ribera" proviene del latin "riparia" -de ripa- y es la faja de tierra que está al lado de un río o del mar; y equivale a borde, margen u orilla.- También se le llama así, al terreno que se riega con el agua de un río.- Vé. María Moliner: Diccionario de uso del español.-

15 Vé. Enrico Guicciardi: Il demanio, p. 103.-

tempestades.-[16]

En definitiva, se denominan riberas a las fajas de terreno o zonas laterales del álveo, bañadas por las aguas, en las crecidas que no causan inundación; y que se delimitan por una línea inferior y una línea superior; aunque la que más suele importar, es la línea superior, por indicar la delimitación entre el bien dominial, y el que no lo es.-

Las riberas **integran los lechos** de los cursos de agua, por lo que también forman parte el dominio público natural o necesario[17].-

Se puede y se suele hablar de ribera real (geográfica), ribera legal (jurídica), ribera lineal (límite superior o exterior) y ribera superficial (sustancial).-

La ribera geográfica es una franja de terreno, que puede formarse con costas y playas; pero, así como existen cursos de agua sin playas, y con costas, y cursos de agua con playas y sin costas; generalmente los terrenos que forman las costas y las playas exceden los límites de las riberas legales.-

Las riberas constituyen fajas laterales de los álveos de los cursos o masas de agua, que se extienden hasta el límite de las mayores crecidas ordinarias.-[18]

Las riberas forman parte del lecho del curso o masa de agua; mientras que las márgenes son zonas laterales de los cursos, que no pertenecen, ni integran el álveo.-

4.- MÁRGENES

Desde el punto de vista geográfico, margen es *“cada una de las dos desigualdades de terreno que limitan a ambos lados el cauce de un río”*.-[19]

Para el diccionario, “**margen”** proviene del latín “margo”, y denomina al terreno de la orilla de un río o un camino.-[20]

O sea que la margen, es la zona inmediata y contigua a los cursos de agua,

---

16 Vé. Guido Zanobini: Corso di diritto amministrativo, t. IV, p. 56; Milano, 1942.-

17 En el Derecho italiano, los bienes del dominio marítimo, integran el denominado dominio público natural o necesario, del que la Nación no puede desprenderse.- Vé. Aldo M. Sandulli: Manuale di Diritto amministrativo, t. II, p. 671 y ss.-

18 Vé. Código de Aguas: arts. 36, 37, 40, 62, 71, 103, 129, 152 y 153.

19 Vé. F.J. Monkhouse: Diccionario de términos geográficos, voz “margen”, p. 293; Barcelona, 1978.-

20 Vé.- María Moliner: Diccionario de uso del español.-

que no forma parte de su lecho, y que -técnicamente- no se identifica, ni se confunde con la ribera.-

Las márgenes son las zonas laterales de los cursos de agua, lindantes con las riberas de los mismos; o las tierras contiguas a las riberas de los cursos de agua, generalmente destinadas al servicio de la navegación u otros usos generales.-

Las márgenes se distinguen de las riberas: pues mientras las riberas son las fajas laterales de los álveos de los ríos, y se suelen extender hasta el límite que las aguas alcancen en sus mayores crecidas ordinarias; las márgenes son las zonas laterales lindantes con las riberas, pero que las superan, y cumplen ciertos fines de utilidad general.-

Las márgenes se califican izquierda o derecha, tomando en cuenta la posición del observador que mira hacia la dirección del curso de la corriente respectiva.-

La legislación patria refiere a la margen, en diversas oportunidades, entre otras:

a) al establecer que *"Los terrenos lindantes con el Océano Atlántico, con los ríos de la Plata, Uruguay, Cuareim, Yaguarón y la Laguna Merín, estarán sujetos a **servidumbre de salvamento**, en una faja de veinte metros desde la margen de las aguas"* (art. 109);[21]

b) al disponer que las **servidumbres de sirga** (CA arts. 129, 130, 131, 132, 133 y 134) se establecen sobre las márgenes de los cursos de agua;

c) al establecer que se entenderá por "**margen de las aguas"** la línea de altura de las mismas, en el tiempo o en los sucesivos lapsos en que se hiciere uso efectivo de la servidumbre (C.A. art. 109, inc. 3º).-

5.- COSTAS

Desde el punto de vista morfológico la costa es la banda de tierra junto al mar, cuyo perfil presenta cierto desarrollo horizontal de relieve, que sólo sufre indirectamente la influencia de las acciones marinas.-[22]

En sentido natural, se denomina **costa** a la franja de suelo que se halla en contacto con un curso de agua, formando: acantilados, playas, marismas, deltas,

---

21 Se denomina "sirga" a la cuerda o maroma que sirve para tirar de las redes o para tirar de las barcas, desde la orilla de un mar, río o arroyo; y "camino de sirga" es el ubicado a orillas de los curso de agua y que sirve para arrastrar las embarcaciones tirando de ellas desde tierra firme.-

22 A diferencia de la riberas, que sufren una influencia directa de las acciones marinas.- Vé. Pierre George: Diccionario de geografía, p. 153.-

estuarios, arrecifes coralinos, rías o fiordos, abras, ensenadas, etc.-[23]

A) En la especie, el panorama doctrinario resulta variado:

a) Según Guillot, **costa** es la extensión de la tierra situada a la orilla del mar; o, según la definición de la Real Academia -de la época- , la orilla del mar y toda la tierra que está cerca de ella.-[24]

Agrega Guillot, que aunque la ley no lo dice expresamente, se sobreentiende que su pertenencia al Estado, es sin perjuicio de los derechos que tengan los particulares sobre ellas[25]; por lo que, si el Estado quiere convertirlas en propiedad pública, debe proceder a su expropiación.-

b) Para Seuánez y Olivera, la **costa** en el mar, corresponde a lo que en los ríos y arroyos se designa con el nombre de **ribera**.-[26]

c) Por su parte, Marienhoff denomina **costas** a las riberas de tipo vertical o acentuadamente oblicua; de modo que, a su juicio, según la modalidad del accidente geográfico, las **riberas** pueden derivar en playas o en costas, o en ambas cosas, como las llamadas "riberas de desgastes" (que serían las que reciben de manera habitual la fuerza de la corriente).-[27]

d) Para Messineo la costa comienza donde la playa termina, pero no está determinado dónde acaba.-[28]

---

23 Para el diccionario, **"costa"** proviene del gallego o catalán, y significa borde de la tierra bañado por el mar; equivale a litoral, siendo la zona próxima a él.- Se señalan como palabras o expresiones pluriverbales afines o relacionadas: borde, litoral, orilla, playa, ribera; cornisa; abertura, abra, abrigadero, abrigo, ancón, anconada, angla, angra, bahía, broa, cala, caleta, concha, ensenada, estero, estuario, fiordo, fondeadero, golfo, grao, lengua de agua, puerto, rada, regolfo, saco, seno; cabo, castro, lengua de tierra, morro, pezón, promontorio, punta, repunta; acantilado, arrecife, bajial, bajo batiente, cantil, duna, frontón, marisma, pedrero, a pique, plataforma continental, rompiente, surgidero; despedir; sable, sablera; hacho; faro, marca, semáforo; marea, resaca, tasca; raque; bojar, bojear, costear, perlongar; contracosta, encostarse, guardacosta; costanero, costeño, costero; mar.- Vé. María Moliner: Diccionario de uso del español.-

24 Vé. Alvaro Guillot: Comentarios del Código Civil. T. III, p. 66.- Citando a Calvo, señala que en el Derecho internacional las palabras costas y riberas comprenden todas las tierras que se elevan junto al mar, aunque no sean bien firmes para poder habitarlas.-

25 Lo que se reafirma por el hecho que el Código Rural implícitamente reconoce la propiedad privada de las costas, al imponerles ciertas servidumbres; y no existen servidumbres sobre cosa propia (Arts. 394 y 395).-

26 Vé. Raúl Seuánez y Olivera: Apuntes para el Curso de Agrimensura Legal, p. 36.- Señala el autor, que costa es la zona de terreno comprendida dentro del cauce que la creciente baña al pasar del nivel ordinario o medio, al nivel de las más altas aguas ordinarias; es aquella parte del terreno que la marea cubre y descubre alternativamente en su oscilación entre los dos niveles referidos.-

27[27] Código de Aguas: arts. 71, 89, 153 y 180.-

28 Vé. Francesco Messineo: Manual de Derecho civil y comercial, t. II. P. 303.- Señal el autor que parte de la costa es el denominado arenal; Apero el arenal adquiere individualidad jurídica solamente en cuanto se salga del dominio público, o porque exceda de las necesidades de ese dominio o porque, al retirarse el mar, la amplitud de la costa resulte excesiva; el arenal se convierte

B) En cuanto al derecho positivo uruguayo:

a) El Código Civil (CC) se refiere a las denominadas **costas del territorio oriental**, como bienes integrantes del dominio público (art. 478, núm. 2º).-

A pesar de las discrepancias doctrinarias, en el referido artículo, por "**costas del territorio oriental"**, deben entenderse las correspondientes a las masas de agua limítrofes o circundantes al mismo, comprendiendo indistintamente a los océanos, mares, ríos o lagunas; y ello es así por cuanto los restantes numerales del referido artículo, hacen clara referencia a los cursos de agua interiores.-

b) El primitivo CR se refería a las plantaciones forestales que se hicieren y conservaren para la fijación de los arenales de las **costas** del Río de la Plata[29] y Océano Atlántico o en bañados (art. 100).-

c) Modernamente, el CA estableció en forma expresa la determinación de las **riberas o costas** del Río de la Plata y del Océano Atlántico (art. 37), pareciendo inclinarse por la asimilación entrambos conceptos.-

En consecuencia, parece razonable entender que las costas comprenden a las riberas, pero que generalmente las superan, y poseen interés especial para la protección de las zonas adyacentes a los cursos y masas de agua.-

6.- ORILLAS

En sentido natural y obvio, **orilla** es la parte de tierra más próxima al extremo del agua proveniente de un álveo.-

En el Derecho romano se consideraba que **orilla** es la que contiene al río cuando está más crecido.-

En general se entiende por orilla:

a) en sentido estricto, el límite lineal entre el agua y el suelo no cubierto de agua; y

b) en sentido amplio, una pequeña faja de arena o de tierra en donde confluyen la terminación de las aguas y el comienzo del terreno seco.-

---

así en bien patrimonial del Estado y, como tal, puede pasar después, por efecto de enajenación, a propiedad privada@.-

29 No existen dudas que el Río de la Plata es un río, tal como surge de la casi totalidad de instrumentos nacionales e internacionales que así lo denominan; pero también es cierto que posee características propias de los mares u océanos; por lo que resulta razonable aplicarle el régimen de riberas de aquéllos.-

En todo caso, la orilla es el punto móvil y fugaz de encuentro entre el agua y la tierra o la arena; constituye un fenómeno natural, in fieri, con efectiva relevancia jurídica.-

En general las orillas se ubican al borde del extremo superior de la faja de ribera real de la masa de agua; y se mueven al compás de las crecientes y bajantes, pudiendo superar las riberas legales.-

Diversas normas del Derecho positivo uruguayo incluyen referencias expresas a las **orillas**, pero sin conceptualizarlas; aunque acordes con el sentido señalado.-[30]

7.- PLAYAS

Desde el ángulo de la geomorfología, la playa es un estrán de costa arenosa y baja, formada -preferentemente- por arenas y cantos rodados.-[31]

Para el diccionario, “playa” proviene del latín tardío “plagia”, terreno llano con suelo de arena a la orilla del mar o de un río.-[32]

Desde otros puntos de vista -al igual que ocurre respecto de los restantes conceptos analizados-, existen diversas concepciones de lo que son las playas; y ello por cuanto se carece de parámetros jurídicos idóneos para determinar el límite del confín superior de las playas.-[33]

En doctrina se han elaborado conceptos y definiciones dispares; habiéndose señalado que **deben considerarse playas:**

a) los suelos planos y arenosos, que comprenden parte de la faja de agua y parte de la capa seca[34];

b) las riberas del mar o de un río grande, formada de arenales, en superficie casi plana (Real Academia);

---

30 Vé. Código de Aguas, arts. 58, 62, 63, 64, 108.2 y 180.3.-

31 Vé. Pierre George: Diccionario de geografía, p. 465.-

32 También se denomina así a un género de terrenos con esas características, o a la franja de mar que bordea ese terreno.-

33 Vé. Francesco Alessandro Querci: Demanio maritimo, en EdD, voz demanio, p. 93.-

34 Señala Escriche que playa es *“la ribera del mar, esto es, todo lugar o espacio que cubren sus aguas en el tiempo que más crecen con su flujo y reflujo, sea en invierno o en verano: quosque maximus flu, sin impedir el uso común (actus a mari pervenit); y se encuentran entre las cosas comunes de que todos los habitantes pueden aprovecharse; citando las Leyes 3, 4 y 5, tit. 28, Part. 3*”.- Vé. Joaquín Escriche, op. cit, p. 1351.-

c) las riberas horizontales o planas, que en todo o en parte, quedan al descubierto a raíz de las bajantes del curso de agua[35];

d) la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan en las más altas mareas y no en ocasiones de tempestad (Narvaja -siguiendo a Merlin[36]);

e) los trechos o espacios de tierra que se extienden más allá de la ribera, hacia la tierra firme, sin confines ciertos, de modo que, según que el mar avance o se retire, su extensión disminuye o aumenta, dando lugar en este último caso a los denominados relitti o arenales (Guicciardi: en posición compartida por Cammeo, Ranelletti y Romano)[37];

f) la faja de tierra arenosa que eventualmente se extiende entre la ribera y la tierra adentro;[38]

g) la franja de mar que bordea al terreno liso y arenoso existente en su orilla;[39]

h) en el Uruguay[40], Lanziano la define como *"la formación arenosa que está junto a los bordes del curso de los mares, ríos, arroyos, lagos, lagunas o charcas, formación que suele estar generalmente, a uno y otro lado del límite del álveo"*.-[41]

La doctrina ha señalado que para configurarse una playa, se requieren tres elementos esenciales:

a) que geográficamente, exista una faja de terreno, contiguo a la ribera, que alguna vez fue ocupado por las aguas, y que posee confines variables de acuerdo a los lugares;

35 El Código de Aguas, sólo se refiere a las playas en el art. art. 180.2.-

36 Vé. Tristán Narvaja: Fuentes, Notas y Concordancias del Código Civil, p. 90.-

37 Algunos ordenamientos y ciertos autores -como Giorgi-, establecen una extensión fija de las playas.- Vé. Enrico Guicciardi: Il demanio, p. 103.-

38 Vé. Aldo M. Sandulli: Manuale di Diritto amministrativo, t. II, p. 681.- Señala el autor que en el derecho italiano, forman parte del dominio marítimo la ribera del mar (lido) no sólo hasta donde es cubierta por las más altas mareas, sino hasta donde la cubre las mareas ordinarias; las playas, los puertos y radas, las lagunas vivas (comunicadas con el mar) y las muertas; los canales utilizados para usos marítimos, y las zonas adyacentes.-

39 Vé. María Moliner: Diccionario de uso del español.-

40 En el Derecho argentino Bielsa señala que la ley define como playa marítima o fluvial -pues no distingue una y otra- entendiéndose por playa de mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan en las más altas mareas.- Pero señala que tal expresión definiría mejor la ribera, entendida ésta como la parte del litoral, cubierta y descubierta por la acción ordinaria de las aguas (Litus est quosque maximum fluctus a mari pervenit), al paso que playa es la ribera o margen plana o casi plana del mar.- Vé. Rafael Bielsa: Derecho administrativo, t.III, p. 534.-

41 Vé. Washington Lanziano: Estudios de Derecho Administrativo, p. 264, Montevideo, 1993.-

b) variable naturaleza geológica del terreno: arenoso, rocoso, arcilloso, etc.;

c) que la faja de tierra sea idónea para satisfacer los usos públicos marítimos; elemento complementario del factor geográfico, que define la calificación jurídica del dominio público respectivo.-[42]

Se discute si las playas **integran o no las riberas,** pero, en caso afirmativo, no suelen agotarse en ellas; en todo caso habrá de estar al derecho positivo respectivo.-

En el océano y en los ríos y arroyos navegables o flotables, las playas **forman parte del dominio público o el dominio privado -estatal o departamental o particular-**, según su extensión supere o no la línea superior de la ribera.-

En los ríos y arroyos no navegables ni flotables, las playas pertenecen al dueño del predio frentista.-

En lo que va del siglo veinte, las playas fueron adquiriendo una enorme atracción turística y de esparcimiento de la población, por lo que se acrecienta la necesidad de intervención del Estado y de los Gobiernos Departamentales (GD) para mantener la integridad, la higiene y la utilización permanente de esos importantísimos bienes jurídicos y económicos.-

En el derecho positivo nacional no se definen las playas, pero:

a) Cabe recordar al respecto que la Ley Orgánica Municipal (LOM) Nº 9515 -así como sus predecesoras-, atribuye competencias específicas al Intendente Municipal sobre el **cuidado y protección** indiscriminada de las **playas**, ya sean **marítimas o fluviales**.-[43]

b) También el CA se refiere a las playas, como uno de los bienes -junto a otros elementos idealmente separables, como las costas y las orillas-, cuya defensa resulta preceptiva (art. 180 in fine).-

---

42 Vé. Francesco Alesandro Querci: Demanio maritimo, en EdD, voz demanio, p. 93.-

43 En efecto, la referida norma dispone que **compete al Intendente:** 21.Velar, sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno Central, por la conservación de las **playas marítimas y fluviales,** así como de los pasos y calzadas de ríos y arroyos: A) Prohibiendo la extracción de tierra, piedras y arena dentro del límite que juzgue necesario para la defensa de los terrenos ribereños.- B) Haciendo o disponiendo que se hagan plantaciones destinadas a defender los terrenos de la invasión de las arenas, y a sanear las playas y defender las costas; C) Evitando la destrucción de las zonas boscosas situadas en terrenos ribereños o adyacentes de propiedad municipal, que por su conformación hermoseen las costas o resulten defensivas para la conservación de las playas (art. 35).- Por otras parte el art. 46 dispone: Son rentas propias de los Departamentos, administradas y empleadas por ellos de conformidad con esta ley, los ingresos municipales provenientes de: 21. El otorgamiento de los siguientes permisos; F) Para extraer piedra, arena, conchilla, balastro y otros productos del suelo **en terrenos municipales,** siempre que la extracción no perjudique al tránsito público, a las propiedades ribereñas o **a la integridad de las playas naturales.-**

8.- RAMBLAS

Para el diccionario de la Real Academia **rambla** es el cauce, lecho natural o suelo, por donde las aguas pluviales corren, cuando son muy copiosas.[44]

No obstante, en el vocabulario usual -y también en el derecho-, también se suelen denominar “ramblas” a las vías de tránsito y de esparcimiento costanero.-

El ordenamiento jurídico positivo ha recogido el vocablo en algunas disposiciones, con el sentido biunívoco señalado:

a) ora como lecho de las aguas pluviales (CA arts. 20 y 21);

b) ora como ruta costanera (CA art. 153: “abiertas y pavimentadas”).-

Jurídicamente, las ramblas costaneras existentes, inciden en el régimen jurídico costero, reduciendo la extensión de la faja de protección de las costas (CA, art. 153 inc. 5º).-

CAPITULO II.- EVOLUCION HISTORICA

9.- PERÍODO COLONIAL: DESDE LA FUNDACIÓN, HASTA 1830

Durante un siglo, en nuestro territorio rigió en su plenitud, la denominada **Legislación de Indias,** que distinguía entre riberas de mar y riberas de río; y entre dominio y uso de ambas riberas.-[45]

Para las Leyes de Partidas **cauce y ribera** se consideraban como bienes separados y no como elementos integrados; entendiéndose:

a) por **cauce**, *“un conjunto de aguas reunidas entre dos riberas, que corren perpetuamente desde tiempo inmemorial”*[46]; y

---

44 El concepto difiere del utilizado comúnmente en nuestro país, equivalente a avenida costanera.-

45 Vé. Ennio Cortese: Demanio in generale, en EdD, voz, demanio.- En realidad, respecto del tema que nos ocupa, el antiguo Derecho español adoptó normas provenientes del Derecho romano.- En efecto, en el Derecho romano el mar y sus orillas integraban los llamados bienes comunes (res commùnes òmnium), cosas pertenecientes a las res humàni iùris, no susceptibles de propiedad individual, y cuyo uso era común a todos los habitantes, quienes adquirían el domìnium ex iure Quirìtium o facultad ilimitada de goce, mediante ocupación (como el aire, el mar, las playas, etc.); en esos bienes comunes se podían elevar construcciones que no afectaren a la navegación, pero si se destruían, la ribera recobraba su situación anterior a la ocupación, por una especie de postlimìnium.- En cuanto a los puertos y las corrientes de agua en su unidad (agua, lecho y orillas) que nunca se consumen (flumen perenne), se consideraban cosas públicas (res publicae, categoría de la res humàni iùris, integrada por los ríos, puertos, calles, faros, plazas, teatros, termas, estadios, etc.), cuyo uso era común a todos, pero de propiedad del pueblo romano; no obstante, y respecto de cada elemento por separado, cabe consignar que mientras el agua era de naturaleza común, el lecho y las orillas pertenecían a los ribereños, como una prolongación de sus propiedades.- Vé. Eugène Petit: Tratado Elemental de Derecho Romano, p. 179 y ss., Buenos Aires, 1994.-

b) por **ribera,** *"el lugar o espacio que cubren sus aguas en el tiempo que más crecen con su flujo y reflujo periódico, sea en invierno o en verano, sin salir de su madre"*.[47]

Mientras que el **mar** y sus **riberas** pertenecían a la Nación de que hacían parte; los **ríos** pertenecían comunitariamente a todos los habitantes; y las **riberas de los ríos** estaban sometidas a un doble régimen:

a) la **propiedad,** pertenecía a los dueños de las heredades contiguas;

b) mientras que el **uso,** pertenecía a todos los habitantes.-

Pero, tanto en las **riberas del mar** como en las **riberas de los ríos**, todos los habitantes podían libremente, levantar casas, cabañas o edificios, hacer redes y secarlas, componer naves y ligarlas a los árboles, poner y vender sus mercaderías y otras cosas semejantes, **con tal que no se embarace el uso común.-**

Dichas construcciones pertenecían a quienes las realizaran (especie de derecho de superficie *sine die*); pero si, por cualquier causa, se destruían, cualquier persona podía edificar o asentarse en ese mismo sitio (Leyes 3 y 6, tit. 28, Part. 3º).-

En consecuencia, como las **riberas de todos los ríos**, pertenecían en propiedad al dueño del predio lindero, **teóricamente** eran enajenables; y ello por cuanto se trataba de un derecho de propiedad condicionado y notablemente **imperfecto** o **debilitado**, en tanto y en cuanto:

a) si bien el "propietario", tenía el denominado "**dominio directo"** (especie de nuda propiedad), sólo ejercía efectivamente esa "propiedad" sobre los árboles no utilizados para amarre, y las cosas halladas en el suelo, no pudiendo disponer separadamente del mismo, ni tenía la posibilidad de reunirse con el uso completo del bien;

b) en cambio no tenía el llamado "**dominio útil**" (especie de derecho de uso), que correspondía casi por entero, a la comunidad; por lo que, debía compartir el uso de la ribera, con los restantes habitantes, nacionales y extranjeros.-[48]

En definitiva, y respecto del dominio:

a) las riberas marítimas integraban el patrimonio de la Nación;

---

46 O sea que para las Leyes de Partidas el cauce era el lugar donde corre el río en forma permanente; mientras que la ribera eran las fajas o zonas laterales y adyacentes al cauce.-

47 Vé. Ing. Agr. Raúl Seuánez y Olivera: Ubicación y propiedad de las riberas, en Rev. AEU, Año XXVI, Nº 8, p. 302.-

48 Por todos vé. Joaquín Escriche: ADiccionario razonado de legislación y jurisprudencia@, p. 1445 y ss., Madrid, 1860.-

b) mientras que las riberas fluviales, eran de propiedad del dueño del predio lindero.-

En cuanto al uso, no existían diferencias notables entrambas especies, lo que atenúa la importancia y profundidad del cambio operado con el advenimiento del régimen patrio.-

En tanto el **uso** de dichos bienes no ha sido regulado con posterioridad, debe considerarse que, al respecto, siguen vigentes las normas del derecho colonial.-

Como consecuencia del régimen señalado, las riberas adquiridas durante la vigencia de la legislación española -y hasta la entrada en vigencia del Código Civil, ocurrida el 1º.I.1869, norma que no tuvo efectos retroactivos-, las riberas continuaron siendo de **propiedad privada**; por lo que, para proceder a alinearlas al régimen dominial establecido por la legislación patria, debe recurrirse a la **expropiación** (C. art. 32).-

Todo lo cual no resulta trágico, ni oneroso; habida cuenta que el expropiado posee tan sólo un mero derecho de nuda propiedad perenne, sin poder usar la cosa, sino como uno más de los habitantes, por lo que la justa indemnización sería de escaso monto; y porque el Estado o los GD bien podrían no proceder a la expropiación, y en su lugar, hacer cumplir el generoso régimen de uso público establecido por las Leyes de Partidas, que a esos efectos deben considerarse vigentes.-

10.- CONSTITUCIÓN DE 1830 Y LAS CONSTITUCIONES POSTERIORES

A) La Constitución de 1830 y normativa reglamentaria

La primera Constitución uruguaya, vigente desde el 18.VII.1830, en la Sección X, titulada ***"Del gobierno y administración* interior *de los Departamentos"***, estableció que *"en el pueblo cabeza de cada Departamento (habrá) un agente del Poder Ejecutivo, con el título de Jefe Político, y al que corresponderá todo lo gubernativo de él; y en los demás pueblos subalternos, Tenientes sujetos a aquél"*.-

Sus atribuciones, deberes, facultades, tiempo de duración y sueldos de unos y otros, estarán detallados en un Reglamento especial que formará el Presidente de la República, sujetándose a la aprobación de la Asamblea General, correspondiendo exclusivamente al Poder Ejecutivo el nombramiento de estos Jefes y sus Tenientes, los que deberán ser propietarios vecinos del Departamento. (Artículos 118. 119, 120 y 121).

En los mismos pueblos cabeza de los Departamentos -dice el artículo 122- se establecerán Juntas Económico-Administrativas (JEA), compuestas de ciudadanos

vecinos, con propiedades raíces en sus respectivos distritos, y cuyo número, según la población, no podría bajar de cinco, ni pasar de nueve, y sus respectivos suplentes (art. 122); quienes serían incorporados previa elección directa por el cuerpo electoral respectivo (art. 123 y 124).-[49]

Su principal objeto[50] era promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos; velar sobre la educación primaria, y la conservación de los derechos individuales; y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias o útiles; pudiendo costear, sin gravamen para la Hacienda Nacional, todo establecimiento público, mediante aviso al Presidente de la República (art. 126-128).[51]

En cuanto al tema que nos ocupa, nuestra primera Carta Magna no contenía normas referentes al dominio y uso de los bienes del dominio público, comprendidos los mares y ríos y sus accidentes geográficos; pero incluyó normas relacionadas con la **vigencia y derogaciones** del ordenamiento jurídico colonial, a cuyo respecto disponía que:

> *ASe declaran en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución, ni a los decretos y leyes que expida el Cuerpo Legislativo@ (art. 148).-*

Con leves modificaciones -que tendieron a mejorar el texto primitivo, la referida norma se reiteró en las constituciones posteriores, hasta el presente (C. art. 329).-

En consecuencia, en cuanto al régimen jurídico subconstitucional, se declararon vigentes la **leyes** que rigieron en las **materias** y **puntos** que no se opusieren al ordenamiento jurídico que se instauraba; debiéndose entender:

a) por **materia**, los asuntos o temas; y

b) por **puntos**, las partes o porciones de las respectivas materias.-

El texto constitucional -seguido posteriormente por el art. 2390 del Código

---

49 Esos cargos era puramente concejiles y sin sueldo alguno; duraban tres años en -el ejercicio de sus funciones; se reunían dos veces al año por el tiempo que cada una acuerde, y elegían presidente de entre sus miembros (artículo 125).-

50 A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, numerosas leyes y decretos, ampliaron notablemente las competencias de las JEA.- Dichas competencias quedaron consolidadas a través de la sanción de: a) El Reglamento Orgánico de la JEA de Montevideo, de 1891.- b) La Ley de Juntas de 1903.- c) La Ley de Intendencias de 1908.- d) La Ley Orgánica de 1919.- e) La ley Orgánica de 1935.- Vé. Daniel H. Martins: El Municipio contemporáneo, p. 128 y ss.-

51 El Poder Ejecutivo formaría el reglamento interior de las JEA, quienes propondrían las alteraciones o reformas que creyeren convenientes (art. 129).-

Civil-, prevé un sistema de derogación consistente en el hecho de que, una nueva norma, regule una materia o punto, ya regulados por una norma anterior.-[52]

El Reglamento Orgánico de la JEA de Montevideo, de 4.XII.1891.[53]

Entre los cometidos atribuidos por el Reglamento Orgánico a la JEA de Montevideo -que denominaba "Servicios Municipales”-, se destacan: las obras locales o departamentales (vialidad, pavimentación, adoquinado, comodidad u ornato); calles, plazas, paseos y parques; líneas de tranvías; empresas de gas u otra clase de alumbrados; nivelación y delineación de calles y caminos departamentales o vecinales; construcción y reparación de puentes, caminos y calzadas; conservación y mejora de los edificios y monumentos públicos, mercados, cloacas y demás obras municipales; tránsito, estacionamiento y tarifas de los vehículos; **mantenimiento de la ribera**; servidumbres públicas; casas de vecindad; limpieza y aseo de la ciudad y de las aguas de alimentación, las de servicio y las cloacas; desinfección del suelo, del aire, las aguas, pantanos y, habitaciones; etc. (art. 99).-

La Ley Orgánica de Juntas Nº 2820, de 10.VI.1903[54]

Esta norma constituye la primera Ley Orgánica de los Departamentos, sus normas fueron reiteradas en las leyes orgánicas posteriores; y, en todo caso, aún siguen vigentes, las normas que no se opongan a la Ley N1 9515 (art. 80).-

Para dicha ley constituyen **bienes de uso público departamental**:

a) las calles, plazas, y paseos urbanos (art. 12, núm. 15);

b) los caminos departamentales, vecinales y sendas de paso (art. 12, núm. 15);

c) las playas marítimas y fluviales (art. 12, núm. 9º);

d) los puertos (art. 12, núm. 17);

52La abrogación expresa era desconocida en el Derecho Romano, que sólo conocía la abrogación tácita, consistente en el sobrevenimiento de una nueva ley disciplinaria de la misma materia.- Los principios de la ley precedente podían ser invocados permanentemente, como vigente.- La ley poseía una vigencia perpetua; y las violaciones de la ley anterior, por cumplir con la ley nueva, no eran punibles.-

53 Dicho Reglamento fue modificado a propuesta de la Junta y aprobado definitivamente el 25.I.1893.- El referido Reglamento se caracterizó por establecer: a) la interpretación extensiva de las facultades de la Junta; b) la determinación de las atribuciones del Presidente, convirtiéndolo en Jefe del Departamento Ejecutivo; c) la formación de Comisiones Auxiliares y especiales de servicios municipales; d) el reglamento de sesiones; e) las facultades de contralor del Poder Ejecutivo y f) un régimen de recursos.-

54 La Ley Nº 2820, de 10.VII.1903, discriminaba entre ordenanzas y reglamentos de administración; las primeras eran resoluciones de carácter general, relativas a la percepción de impuestos departamentales, a las cosas de uso público y a la propiedades privadas; los segundos, eran resoluciones de carácter general, aplicables a los funcionarios y establecimientos propios de las Juntas (art. 12, núm. 25).-

e) los puentes, balsas, canales y calzadas (art. 12, núm. 15, lit. f); y

f) las obras públicas locales (art. 12, nums. 14 y 15).-

Ley de Intendencias Nº 3417 de 18.XII.1908

La denominada “Ley de Intendencias”, que institucionalizara a los Intendentes Municipales, no incluyó normas referentes a la materia que nos ocupa.-

B) La Constitución de 1918 y el ordenamiento subconstitucional

La Constitución de 1918 consagró una amplia autonomía política, administrativa, presupuestal, tributaría y financiera de los gobiernos locales frente al Poder Ejecutivo y al Legislativo, reservando a la Ley la organización y las reglas de funcionamiento de sus órganos.-

En cada Departamento, el gobierno y la administración **local,** serían ejercidos por una Asamblea Representativa (compuesta de 30 a 90 miembros), y uno o más Concejos de Administración autónomos, cuyo número y jurisdicción determinará la Asamblea Nacional; elegidos popularmente con las garantías que para el sufragio establecía la Sección II y cuyo número sería fijado por la ley; pudiendo nombrar Concejos Auxiliares Honorarios donde los requirieran las necesidades locales.-

La organización y funcionamiento de las Asambleas Representativas quedaba encomendado a la Ley, la que le reconocería la facultad de crear impuestos (arts. 132 y 133) y sancionar anualmente el presupuesto municipal (art. 137).-

Ley Orgánica de los Gobiernos Locales Nº 7042, de 23.XII.1919

Los preceptos de la Constitución de 1918 fueron desarrollados por la "Ley Orgánica de Gobiernos Locales” de 1919.-

Dicha norma también consideró **bienes de uso público departamental**:

a) las calles, plazas, y paseos urbanos (art. 54, núm. 24);

b) los caminos departamentales, vecinales y sendas de paso (art. 54, núm. 24);

c) las playas marítimas y fluviales (art. 54, nums. 18 y 24);

d) los puertos (art. 54, núm. 26);

e) los puentes, balsas, canales y calzadas (art. 54, núm. 24, lit. G); y

f) las obras públicas locales (art. 54, nums. 41 y 42).-

C) Las Constituciones subsiguientes (1934, 1942, 1952 y 1967) y la Ley Nº 9515

A partir de la Constitución de 1934, la Sección XVI de la Constitución se tituló "Del gobierno y administración de los Departamentos" incluyendo numerosas disposiciones sobre la materia, y excluyendo de los cometidos departamentales los servicios de policía, que dependerán directamente del Poder Ejecutivo a través del Jefe de Policía de cada Departamento.

Las funciones de contralor y legislativas estarán a cargo de una Junta Departamental, de composición variada, y elección directa; mientras que la función ejecutiva departamental corresponde al Intendente, electo directamente por el pueblo; previéndose la eventual existencia de Juntas Locales integradas por cinco miembros designados por el Intendente con aprobación de la Junta Departamental respetando, en lo posible, la representación proporcional de los diversos partidos; sus atribuciones serán establecidas por Ley, pudiendo ampliar las facultades de gestión de aquéllas en las poblaciones que, sin ser capital de Departamento, cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo.-

Ley Nº 9515, de 28.X.1935

La Ley Orgánica Municipal, de 1935, actualmente vigente, desarrolló los preceptos de la Constitución de 1934, reiterando en general a la ley de 1919, y también en parte, a la Ley Nº 2820, aunque introduciendo algunas modificaciones y agregados.-

En definitiva, armonizando las diversas normas orgánicas departamentales, tenemos que, entre los bienes de típico uso público departamental se destacan:

a) las calles, plazas, y paseos urbanos (Ley Nº 2820, art. 12, núm.15; Ley Nº 7042, art. 54, núm. 24; Ley Nº 9515, art. 35, núm. 25, lit. D);

b) los caminos departamentales, vecinales y sendas de paso (Ley Nº 2820, art. 12, núm. 15; Ley Nº 7042, art. 54, núm. 24; Ley Nº 9515, art. 35, núm. 25, lit. G);

c) las playas marítimas y fluviales (Ley Nº 2820, art. 12, núm. 9º; Ley Nº 7042, art. 54, núm. 18 y 24; Ley Nº 9515, art. 35 núm. 21);

d) los puertos (Ley Nº 2820, art. 12, núm. 17; Ley Nº 7042, art. 54, núm. 26; Ley Nº 9515, art. 35, núm. 29, lit. A);

e) los puentes, balsas, canales y calzadas (Ley Nº 2820, art. 12, núm. 15, lit. f); Ley Nº 7042, art. 54, núm. 24, lit. G); Ley Nº 9515, art. 35, núm. 25, lit. F);

f) las obras públicas locales (Ley Nº 2820, art. 12, nums. 14 y 15; Ley Nº 7042, art. 54, nums. 41 y 42; Ley Nº 9515, art. 25, núms.37 y 38).-

D) La reforma constitucional de 1997

En lo que a la **descentralización territorial y autonómica** se refiere, la reforma constitucional vigente a partir de 1997, dispuso:

a) La posibilidad de constituir **Juntas Locales electivas**, con un presidente ejecutivo, en todas las poblaciones.-

b) La distinción entre la **materia departamental** y la **materia municipal**, generando la posibilidad de volver a las **Ordenanzas** previstas en la Ley de Juntas de 1903.-[55]

c) La posibilidad de crear más de una **autoridad local o municipal**, incluso en las Capitales departamentales.-

d) La posibilidad de crear vínculos **interdepartamentales** y **regionales** (internos) y de concertar acuerdos para la prestación de servicios y actividades propias o comunes.-

e) La posibilidad del Intendente, con anuencia de la Junta Departamental, de delegar la ejecución de determinados cometidos en sus respectivas circunscripciones territoriales, **en las autoridades locales.-**

f) La constitucionalización del **Congreso de Intendentes**, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales; pudiendo **celebrar convenios** y comunicarse directamente con los Poderes del Gobierno.-

E) Relaciones entre el Estado y los Gobiernos Departamentales.-

Por otra parte, si bien el constitucionalismo uruguayo no incluyó normas directamente reguladoras del dominio público o del régimen jurídico de los cursos de agua; de su texto original y de las sucesivas reformas totales o parciales, pueden

---

55 Precisamente, la Ley Nº 2820, de 10.VII.1903, discriminaba entre **ordenanzas y reglamentos de administración**; las primeras eran resoluciones de carácter general, relativas a la percepción de impuestos departamentales, a las cosas de uso público y a la propiedades privadas; los segundos, eran resoluciones de carácter general, 0aplicables a los funcionarios y establecimientos propios de las Juntas (art. 12, núm. 25).- En forma concordante Cassinelli señala que ALa reforma constitucional de 1997, al establecer que las autoridades locales del Gobierno Departamental tendrán competencia en materia municipal y que ésta será deslindada por ley de la materia departamental, **podrá restablecer el concepto de "ordenanza municipal"**, como reglamento autónomo expedido por una autoridad local en materia municipal, porque en el ámbito territorial de competencia de una autoridad local, ni la Junta Departamental ni el Intendente podrían expedir actos legislativos o administrativos en materia municipal (sin perjuicio de las atribuciones expresas de las autoridades departamentales en dicha materia, exclusivas o compartidas con las autoridades locales.-

señalarse algunos importantes **principios jurídicos relativos a los entes territoriales uruguayos:** el Estado Central y los Departamentos:

a) En el Uruguay, el **Estado** -en sentido estricto- y los **Departamentos** constituyen entidades territoriales, originarias y necesarias, en las que el territorio constituye un presupuesto esencial, inherente a su propia existencia.-

b) El territorio uruguayo en toda su extensión y modalidades -así como los restantes elementos constitutivos-, forman parte de la Nación, sede originaria y radical de la soberanía.-

La Nación, el Estado y los Departamentos no adquirieron su territorio de la Corona española, ni por "herencia" de los Cabildos coloniales, ni por donación o delegación del Estado central; sino -a partir de la revolución americana- como consecuencia de los actos fundacionales, se les atribuye, por derecho propio, en tanto que Entes públicos territoriales de existencia necesaria.-

Todo Ente público territorial de creación constitucional, posee **personería jurídica expresa o implícita** -derivada del patrimonio que debe poseer y administrar y, eventualmente, desafectar y disponer, que lo erigen en sujeto de derecho-, sin necesidad de previa atribución expresa, legal ni reglamentaria.-[56]

Al fundarse la Nación, los bienes territoriales pasaron a formar parte de su patrimonio, para ser administrados y gestionados por las entidades territoriales creadas por la Constitución: Estado central y Departamentos, de acuerdo al destino y al uso real de los mismos.-

En nuestro país, **los Departamentos nunca fueron meras dependencias del Poder Ejecutivo,** sino entidades originarias, de existencia necesaria, descentralizadas -que asimismo, admitieron desconcentraciones (como las Autoridades o Juntas Locales comunes) y descentralizaciones internas (como las Juntas Locales Autónomas)-, con atribuciones acrecentadas progresivamente, mediante leyes y decretos, dictados desde 1830, a la fecha; por lo que, desde la fundación de la Nación, no quedan dudas acerca de la aptitud de los Departamentos para poseer patrimonio propio.-[57]

La existencia de bienes dominiales naturales -tierras, ríos, arroyos, costas, y otros- departamentales, no es una cuestión de creencias o de tradiciones, sino de Derecho objetivo: y deriva del ordenamiento constitucional y legal.-

---

56 Cabe recordar que en el constitucionalismo uruguayo no se atribuye personalidad jurídica a ninguno de los Entes públicos nacionales, ni aún al propio Estado.-

57 El propio Código Civil atribuye competencias a los Gobiernos Departamentales en diversas normas, como los arts.: 21, 588, 674, 726, 730, 981, 1329, 1769, 1795, 2363.10, 2369.6 y 2371.2.- El Código Rural se refiere a los Gobiernos Departamentales en los arts. 9, 10, 11, 13, 24, 36, 40, 49, 63, 64, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 97, 106, 273, 277.- El Código de Minería, se refiere a los Gobiernos Departamentales en los arts. 29 y 119.-

En el derecho uruguayo -externamente unitario-, existe una **pluralidad de entidades estatales,** lo que lleva a concluir que -prima facie- los bienes se consideran **nacionales o particulares**; pero en cuanto a **al dominio, reglamentación del uso, policía y conservación inmediatas,**[58] puede y debe distribuirse entre las distintas **Entidades estatales territoriales**, sin que la Administración Central posea el monopolio de los mismos.-[59]

La **doctrina nacional mayoritaria**[60] -y hasta hace poco, en forma pacífica[61]- con diversos fundamentos, matices y alcances, ha sostenido la existencia de bienes Departamentales, tanto del dominio público, como del dominio privado, terrestres y acuáticos, y de cualquier naturaleza.-

Los bienes nacionales de uso público o privado pueden ser estatales, departamentales o mixtos.-

Son bienes departamentales de uso público, los que por disposición de normas legales pertenezcan a los GD o se encuentren afectados total o parcialmente, al uso público departamental.-

---

58 En cuanto a la policía y seguridad interior y exterior, la competencia pertenece a los Ministerios competentes: Ministerio de Defensa Nacional y Ministerios del Interior.- Ley Nº 10808 de 16.X.1946; Ley Nº 12185 de 15.II.1955; Ley Nº 12990 de 23.XI.1961 y Ley Nº 13145 de 9.IX.1963.-

59 A los GD les corresponde el **gobierno y la administración** de los Departamentos, con excepción de los **servicios de seguridad pública (**C. art. 262); pero la distribución de competencias nacionales y departamentales crea dificultades, porque existen actividades típicamente nacionales o departamentales, y otras de dudosa atribución.- Por ello, la ley no puede quitarle a los GD las actividades que les son propias, ni atribuirles actividades nacionales.- Por otro lado hay una serie de actividades que es discutible si son estatales o departamentales.- En general existen dificultades para determinar la separación entre la materia nacional y la departamental, porque: a) La materia varía según la época y los países; b) en una misma época y lugar, hay opciones discrepantes; c) hay actividades que interesan por igual, al ámbito municipal y al nacional; d) hay actividades municipales que interfieren con lo nacional, y viceversa; e) en el territorio municipal actúan también el gobierno nacional y los EA y SD.- Existen cometidos estatales desarrollados por los GD.- En el ámbito de los GD se desarrollan, parcialmente, todos los cometidos estatales, a saber: a) los cometidos esenciales, b) los servicios públicos; c) los servicios sociales; d) la actividad privada; y e) la regulación administrativa de la actividad privada.- Además, a partir de la última reforma constitucional, existen dos materias: la Departamental y la Municipal: ALa ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275".- Pueden existir JL en poblaciones o en plantas urbanas.- Según Cassinelli, *"en el futuro, los Decretos legislativos departamentales referidos a la materia Municipal, podrán modificarse por reglamentos autónomos de las Juntas Locales.- Renace el concepto de "Ordenanza Municipal*".- *Lo municipal aparece con un sentido natural y obvio propio, distinto de lo departamental, que el legislador no podrá desconocer, y que servirá para interpretar, en tanto no exista norma reglamentaria (art. 332)"*.- Vé. Horacio Cassinelli Muñoz: Las materias departamental y municipal (art. 262, incs. respectivos), en "Reforma constitucional 1997", UCUDAL, p. 123 y ss.--

60 Vé. Carlos Mª de Pena: La Administración Local en el Uruguay, en anales de la Universidad, año, VIII, p. 248 y ss.- Régimen de las Tierras Municipales, en RDJA, t. XIV, p. 130 y ss.- Alberto Demicheli: El Gobierno Local Autónomo, t. I.- Raúl Rial: Régimen legal de las tierras públicas y fiscales, p. 76.- Régimen de enajenación de los bienes inmuebles del Estado y de los Municipios, en Rev. AEU, t. XXV, p. 5 y ss.- Julio R. Bardallo: Régimen legal de las tierras municipales, en Rev. AEU, t. XXXVIII, p. 109.- Enrique Sayagués Laso: Tratado de Derecho Administrativo, t. II, p. 259.- Daniel Hugo Martins: El Municipio Contemporáneo, 1978.- Enrique Sayagués Laso: Derecho Administrativo, t. IV.- Justino Jiménez de Aréchaga: La Constitución Nacional, t. IX, vol. 1.-

61 La reciente discrepancia radical formulada por el Esc. Wáshington Lanziano, en Estudios de Derecho Administrativo, p. 296 y ss., no se comparte, por los argumentos señalados en el texto.- Vé. "El territorio de los gobiernos Departamentales - Propiedad de las chacras del ejido de Bella Unión" (inédito), informe de la Comisión de Derecho Público de la Asociación de Escribanos (redactado por el autor), aprobado por la Comisión Directiva.-

11.- CODIGO CIVIL: Ley Nº 987, vigente desde el 1º.I.1869[62]

Con la entrada en vigencia del Código Civil:

a) Los bienes son de **propiedad nacional o estatal** -en sentido amplio: categorización comprensiva de todas la personas jurídicas estatales[63]-, **o particular.-**

b) Los bienes de propiedad nacional o estatal -en sentido amplio-, pueden ser de **uso público o general** -el denominado **dominio público, natural o artificial**-, o de **uso restringido o exclusivo** -el denominado dominio privado o fiscal-.

c) Sólo **la ley** puede: atribuir dominialidad y disponer por sí o autorizar a entidades estatales, actos de disposición de los bienes del dominio nacional o estatal; pero en todo caso, debe contemplar y respetar el gobierno y administración autonómica de los Departamentos (C. arts. 262 y 283).-

d) Mientras que la conservación, la reglamentación y la policía del uso de los bienes del dominio público, puede corresponder a sendas entidades estatales territoriales -Estado Central o Gobiernos Departamentales-, según criterios de necesidad o razonabilidad.-

e) Conforme a lo que dispone el CC, **bienes nacionales de uso público** son:

- los bienes que son propiedad del Estado en sentido amplio -comprensivo de todas las personas jurídicas estatales- y que se encuentran destinados al uso público (476, 477 y 480);[64] y

- y los bienes enumerados -no taxativamente- en el art. 478.-

f) El CC establece una lista -no taxativa- de "bienes nacionales de uso público"

---

62 En cuanto a la posición de los bienes con relación a las personas, el **Código Civil dispone:** *"**Artículo 476.** Los bienes son de propiedad nacional o particular.- **Art. 477.** Los bienes de propiedad nacional cuyo uso pertenece a todos los habitantes del Estado, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos del Estado.- Los bienes de propiedad nacional cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes privados del Estado o bienes fiscales. (Artículos 1193, 1194 y 1668).- **Art. 478.** Son bienes nacionales de uso público: **1º.** Las calles, plazas y caminos públicos.- **2º.** Los puertos, abras, ensenadas y costas del territorio oriental, en la extensión que determinen las leyes especiales.- **3º.** Los ríos o arroyos navegables o flotables en todo o parte de su curso.- Se entenderán por ríos y arroyos navegables o flotables aquéllos cuya navegación o flote sea posible natural o artificialmente.- **4º.** Las riberas de esos ríos o arroyos, en cuanto al uso que fuere indispensable para la navegación.- **5º.** El agua corriente aún de los ríos no navegables o flotables, en cuanto al uso para las primeras necesidades de la vida, si hubiere camino público que la haga accesible.- **6º.** Los puentes, canales y demás obras públicas, construidas y conservadas a expensas de la Nación.- **Art. 479.** El uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en el mar y sus riberas, en los ríos y arroyos y generalmente en todos los bienes nacionales de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y leyes especiales".-*

63 Lo nacional no puede equipararse a lo estatal en sentido estricto, porque las Constituciones nacionales siempre distinguieron en forma clara entre la Nación y el Estado, reconociendo la existencia de un tesoro cultural de la Nación, integrado con la riqueza artística o histórica del país (C. Art. 34) .-

64 Porque los bienes privados librados al uso público, siguen siendo privado (art. 480).-

(art. 478), incluyendo en la enumeración, bienes cuyo dominio, cuidado y ordenación puede competer en mayor o menor medida, tanto al Estado Central, como a los Gobiernos Departamentales, o a ambos.-

g) Los **ríos y arroyos** navegables[65] o flotables[66], natural o artificialmente, en todo o parte de su curso, así como sus riberas, **son** bienes **nacionales** de uso público (CC art. 478.3.4).-

h) Se distinguen los **bienes naturales** que delimitan el territorio oriental (puertos, abras, ensenadas y costas) (art. 478.2); de los ríos o arroyos interiores y sus riberas (art. 478.3.4).-

i) Los **puertos, abras, ensenadas y las costas limítrofes** del territorio oriental, integran el dominio público y su extensión será determinada por **leyes especiales** (CC art. 478.2); por lo que, respecto del tema, deben considerarse vigentes las antiguas normas coloniales, aunque adaptadas al ordenamiento constitucional y a las nuevas estructuras orgánicas que se diera el país, a partir de 1830 (CC art. 2390).-

j) El **uso y goce para cualquier objeto lícito,** correspondiente a los particulares, en todos los bienes nacionales de uso público, será regulado por el CC, el CR y los reglamentos (nacionales o municipales) que se promulguen (CC 479).-

En cuanto al valor y fuerza de las leyes y costumbres[67] **anteriores,** el referido cuerpo legislativo dispuso:

a) la derogación de todas las **leyes y costumbres** que habían regido hasta esa fecha, sobre las **materias** -omite referirse a los Apuntos@-[68] que forman el objeto del mismo;

b) que no se considerarán derogadas, sino en cuanto se opusieren a las prescripciones del mismo, las leyes relativas a **materias extrañas** y de que éste

---

65 Para que un río o arroyo se considere navegable, debe servir -con continuidad- como medio de transporte público de bienes o personas.- Vé. Miguel H. Marienhoff: Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas, p. 342 y ss.- Asimismo, Bielsa señala que el carácter de navegables de los ríos, se determina por hechos y no por decisiones administrativas, pues éstas no son más que declaraciones formales de ese carácter, afectación o destino.- Vé. Rafael Bielsa: Derecho administrativo, t.III, p. 545.-

66La flotación -ya sea superficial o submarina- es un presupuesto esencial de la navegación; según Marienhoff flotación Aes la que se realiza sosteniéndose y deslizándose los objetos en la superficie del agua, sin desaparecer debajo de ésta@.- Vé. Miguel H. Marienhoff: Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas, p. 355.-

67 Si bien en el art. 9.2 del CC, el valor de las costumbres en el Derecho uruguayo, aparece como excepcional; el art. 2390, otorga un valor general a las costumbres anteriores a dicho cuerpo normativo.-

68 O sea que, a partir de la vigencia del Código Civil, sólo permanecen vigentes **las materias** reguladas por el antiguo derecho español, extrañas al mismo, o de que aquél sólo se ocupa incidentalmente, y en tanto no se le opongan.- Se trata de una particular modalidad de derogación tácita, no por incompatibilidad, sino por mera regulación posterior de la misma Amateria@.-

sólo se ocupa incidentalmente (art. 2390).-

12.- CODIGO RURAL[69]: LEY Nº 1259, VIGENTE DESDE EL 17.I.1876 AL 28.II.1978[70]

El CR estableció -para el futuro[71]- un conjunto importante de normas en materia de cursos de agua, disponiendo que:

a) **álveo o cauce natural** de los ríos, arroyos (art. 389), así como de los lagos, lagunas y charcas (art. 396), es el terreno que cubren las aguas en las mayores crecidas ordinarias;[72]

b) son de **dominio público** los álveos de los ríos o arroyos navegables **o** flotables, o que atraviesen terrenos públicos (arts. 391 y 392); mientras que son de **domino privado**, los álveos de los cursos de agua, no navegables ni flotales (arts. 387 y 390), sin perjuicio de las servidumbres que los limitan (art. 388);

---

69 El CR originario fue reformado por el DL de 28.I.1879; y posteriormente por Ley N1 10024 de 14.VI.1941 y DL N1 10386 de 13.II.1943.-

70 El derogado **Código Rural** establecía: *"Sección séptima - Del álveo de los arroyos y ríos y sus riberas.- **Art. 389.** Alveo o cauce natural de un arroyo o río es el terreno que cubre sus aguas en las mayores crecidas ordinarias.- **Art. 390.-** Los álveos de todos los arroyos pertenecen a los dueños de las heredades o de los terrenos que atraviesen.- **Art. 391.-** Son del dominio público los álveos en terreno público de los ríos y arroyos no navegables ni flotables.- **Art. 392.-** Corresponden también al dominio público los cauces o álveos naturales de los ríos y arroyos navegables y flotables en todo o en parte.- **Art. 393.** Se entienden por riberas de un río o arroyo navegables o flotables, en todo o en parte, las fajas o zonas laterales de sus álveos que solamente son bañadas por las aguas en las crecidas que no causan inundación.- El dominio privado de las riberas está sujeta a la servidumbre de tres metros de zona para público, en el interés general de la navegación, la flotación, la pesca y el salvamento.- Sin embargo, cuando los accidentes del terreno lo exigiesen o lo aconsejasen, se ensanchará o se estrechará la zona de es ta servidumbre, conciliando todos los intereses.- **Art. 394.** Las heredades, colindantes al mar, Río de la Plata, Uruguay y Yaguarón, están además sujetas a la servidumbre de salvamento, en caso de naufragio, y de vigilancia litoral en los términos establecidos en los párrafos siguientes: 1º. La servidumbre de salvamento comprende tina zona de veinte metros contados tierra adentro, desde el límite inferior de la playa; y de ella se liará uso público en los casos de naufragio. También los barcos pescadores podrán varar en esta zona, cuando a ello los obligase el estado del mar o de los ríos, y depositar momentáneamente en tierra sus efectos, sin causar daño a las heredades.- 2º. Esta zona litoral terrestre o de salvamento avanzará conforme el agua del mar o de los ríos se retirase, y se retirará donde el agita avanzase, porque siempre ha de estar adherida a la playa.- 3º. Por los daños causados a las heredades en ocasiones de salvamento, habrá lugar a indemnización; pero solamente hasta donde alcance el valor de las cosas salvadas, después de satisfacer los gastos de auxilios prestados y recompensa de hallazgo.- 4º. Consiste la servidumbre de vigilancia litoral en la obligación de dejar expedita una vía que no excederá de seis metros de anchura demarcada por la Administración pública. Esta vía se hallará dentro de la zona litoral terrestre de que habla el párrafo primero.- En los parajes de tránsito difícil o peligroso, podrá internarse la vía lo estrictamente necesario.- 5º. La servidumbre de salvamento no es obstáculo para que los dueños de las heredades contiguas al mar y ríos mencionados, siembren, planten y levanten dentro de la zona litoral terrestre y terreno propio, edificios agrícolas y cosas de recreo.- 6º. Para la edificación de tales sitios se dará previo conocimiento a la autoridad de Marina, la cual solamente podrá oponerse cuando hubiese de resultar notorio impedimento al ejercicio de la servidumbre del párrafo 1.9 .- 7º. La servidumbre de vigilancia da Paso a la vía de que trata el párrafo 4.9, por terrenos cercados lo mismo que por los abiertos.- **Art. 395.** En los terrenos de propiedad pública, limitados por ríos y arroyos, se designa como ribera de éstos la extensión de ciento cincuenta metros, medidos desde la mayor altura que alcanzan las aguas en las crecientes que no causan inundación.- En las enajenaciones fiscales de la fracción adyacente, se pondrá por límite la ribera designada.- Si en la fracción enajenada no existiese camino público se impondrá en las enajenaciones la servidumbre de tránsito, con arreglo al Código Civil.- El Poder Ejecutivo determinará la forma del respectivo deslinde".-*

71 Nuestra jurisprudencia sostuvo que: *"Las enajenaciones anteriores a la sanción del CR -art. 395- de la zona de 150 metros de ribera sobre el Río de la Plata, son válidas si se hicieron de acuerdo con las leyes antiguas"* (S. 1º Saavedra, 5-III-1913; S. 2º- Martínez, Jiménez de Aréchaga, Mendoza y Durán, 9-3-1914; RDJA, t. 20, p. 195).-

72 En el caso de las aguas pluviales, el álveo es el terreno que cubren las aguas en barrancas, ramplas u otras vías naturales (art. 385).-

c) son **riberas** de los ríos navegables **o** flotables, *"las* ***fajas o zonas laterales de sus álveos*** *que solamente son bañadas por las aguas en las crecidas que no causan inundación"* (art. 393)[73];

d) en los ríos o arroyos que linden con terrenos de propiedad pública, se considera ribera Ala extensión de 150 metros medidos desde la mayor altura que alcanzan las aguas en las crecientes que no causan inundación@ (art. 395).-

Pero el CR, no legisló sobre las denominadas **Acostas del territorio oriental**@ (CC art. 478.2).-

Sesenta años después, el **Decreto de 19.XII.1935** -contradiciendo al régimen legal[74]- estableció un **sistema de deslinde uniforme** de las riberas referidas en el CC (art. 478) y en el CR (arts. 389, 393 y 395), disponiendo que para el cálculo del nivel medio de las aguas correspondiente a las estaciones hidrométricas instaladas, se debían tomar períodos de observación, no menores de los 12 años.-[75]

El **Decreto de 17.III.1941**, fundado en Aque la importancia de las costas marítimas exigen necesariamente un procedimiento distinto@ de fijación de las riberas, declaró que el Río de la Plata, desde la barra del Río Uruguay, hasta el límite con el Brasil (?), no está comprendido en el régimen establecido por el D. de 19.XII.1935.-

La **Ley Nº 10723** de 21.IV.1946 (art. 13.3) referida a los Centros Poblados, estableció normas referentes a la **formación de Centros Poblados** en terrenos inundables o contiguos a cauces del dominio público, la costa oceánica y el Río de la Plata, acantilados y barrancas.-[76]

---

73 "Crecidas que no causan inundación", son las llamadas "crecidas ordinarias"; siendo extraordinarias, las que sí causan inundación.-

74 Vé. Enrique Sayagués Laso: Tratado de Derecho administrativo, t. II. P. 297.- Washington Lanziano: Estudios de Derecho administrativo, p. 290.- Raúl Rial: op. cit. pág. 65 y ss.- Eugenio Lagarmilla: En Rev. de la AEU, t. 33, p. 500 y ss.-

75 **Límite inferior de la ribera de dominio público:** lo constituye el nivel medio de las aguas en períodos de observación no menores de 12 años.- **Promedio de las altas aguas ordinarias:** corresponde a la altura de las aguas que sobrepasa el nivel medio.- **Promedio de las crecidas extraordinarias:** corresponde a las crecidas de las aguas que sobrepase una altura predeterminada.- **Límite exterior de la ribera ensanchada** (389): corresponde a la altura de las mayores **crecidas** ordinarias.-

76 La referida norma dispone: Art. 13. Toda formación de **centro poblado**, estará sujeta a los siguientes requisitos mínimos: 3º) Ningún predio y ninguna vía pública que sirva de único acceso a los mismos predios podrá situarse ni total ni parcialmente en terrenos inundables, o que estén a nivel inferior a 50 centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas.- Tampoco podrá situarse ningún predio, en los casos de contigüidad a los cauces de dominio público, dentro de las tierras abarcadas por una faja costanera de 150 metros de ancho por lo menos.- Dicha faja, cuando se trate de ríos, arroyos y lagunas, se contará a partir de la línea de ribera determinada con arreglo al decreto de 19 de diciembre de 1935, en la forma vigente según modificación de 17 de marzo de 1941.- Cuando se trate de la costa oceánica y del Río de la Plata, se contará a partir del promedio de las máximas alturas de agua anuales.- Las tierras inundables pueden agregarse al centro poblado en carácter de ramblas o parques públicos, cuando no sirvan de acceso obligado a los predios.- En los acantilados o las barrancas en que razones urbanísticas o topográficas, así lo aconsejen, los Gobiernos Departamentales, por mayoría absoluta de las componentes de las

La **Ley Nº 10866,** de 25.X.1946 sustituyó los arts. 1º, 2º pár. final, 3º a 5º, 7º pár. 1º, 11 inc. 3º, 12 inc. 2º, 13 num. 3º pár. final, y 15 inc. 3º de la Ley Nº 10723.-

La **Ley Nº 13737** de 9.I.1969 (art. 295) estableció *"una **faja de defensa en la ribera** del Océano Atlántico, del Río de la Plata y del Río Uruguay, para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura".*[77]

13.- CODIGO DE AGUAS: DECRETO LEY Nº 14.859, VIGENTE DESDE EL 1º.III.1979

El Código de Aguas (CA), elaborado y sancionado durante el gobierno de facto[78], dispone que **integran el dominio público**[79] **o fiscal**[80]:

A) Todas las **aguas y alveos** que no estuvieren incorporados al patrimonio de los particulares[81] al 1º.III.1979 (art. 15)[82], distinguiendo:

---

respectivas Juntas, podrán reducir o dejar sin efecto el retiro o faja de 150 metros en los casos de contigüidad a los cauces de dominio público.-

77 La referida norma estableció que: *"El ancho de esta faja será de doscientos cincuenta metros medidos hacia el interior a partir de la línea establecida en el inciso 3º del artículo 13 de la ley Nº 10.723, de 21 de abril de 1946.- Hacia el exterior, la faja se extenderá hasta la línea determinada por el nivel del cero Wharton.- Cuando existiesen rutas nacionales o ramblas costaneras abiertas y pavimentadas, el ancho de la faja de defensa costera se extenderá hasta el límite de dichas rutas o ramblas.- En los predios de propiedad particular, las extracciones de arena, canto rodado y rocas de yacimientos ubicados en las fajas de defensa, sólo podrán efectuarse por encima del nivel o cota superior en cincuenta centímetros al nivel alcanzado por la más alta creciente conocida en el lugar de ubicación del predio.- El nivel o cota de la más alta creciente será determinado por la Dirección de Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas.- La contravención a lo dispuesto será sancionada por el Poder Ejecutivo con la prohibición de extraer en el referido predio por tres meses.- En caso de reincidencia, el plazo de la prohibición será de un año"*.-

78 Y convalidado genéricamente por la Ley Nº 15738 de 13.III.1985.-

79 Además, integran el dominio público: 1) las **aguas pluviales** que escurren por torrentes y ramblas cuyos cauces sean del mismo dominio (CA art. 20); 2) las **aguas manantiales** que nacen continua o discontinuamente en terrenos de dichos dominios, aunque salgan de ellos (CA art. 25); 3) las **aguas y álveos de los lagos, lagunas, charcas y embalses** que ocupan terrenos de propiedad del Estado y se alimentan con aguas públicas -los restantes son de propiedad fiscal o particular, según ocupen terrenos fiscales o particulares- (CA art. 39); 4) las **aguas subterráneas** existentes o que se alumbren en terrenos del dominio público o fiscal son de propiedad estatal, salvo los derechos que pudieran haberse adquirido al amparo de los artículos 364 y 365 del Código Rural (CA art. 42); 5) cuando un río o arroyo navegable o flotable, variando naturalmente su dirección, abriere un **nuevo álveo** en heredad privada, este álveo entrará en el dominio público (art 59).-

80 Debe recordarse que, generalmente, se considera que la dominialidad de un bien, suele determinar -en buena medida- el régimen de su administración; aunque en el caso de los bienes dominiales, debe estarse al criterio del uso público.-

81 La norma trata de salvaguardar la propiedad privada sobre aguas y álveos, afirmando que integran el dominio público o fiscal, las aguas y álveos que no pertenece a los particulares.- En consecuencia, debe recurrirse a toda la normativa anterior, para saber qué aguas y álveos pudieron pertenecer a los particulares.- De esa manera se invierte el principio establecido en el art. 485 del CC en cuanto dispone que los bienes que no fueren de propiedad nacional ,deberán considerarse como bienes particulares.-

82 Los álveos de los ríos y arroyos no navegables ni flotables, pertenecen a los dueños de los terrenos, quienes podrán utilizarlos para fines lícitos, sin causar perjuicio al otro propietario ribereño, ni alterar el curso y restitución de las aguas sobrantes (CA art. 33); asegurando el aprovechamiento sucesivo, y el respeto de los derechos adquiridos al uso por el propietario del predio inferior (CA art. 34).-

a) Las **aguas y álveos** de los **ríos y arroyos** navegables y flotables en todo o parte de su curso (art. 30.1.); entendiéndose por tales, aquéllos cuya navegación o flotación sea posible natural o artificialmente (art. 30.2), y así los declare el Poder Ejecutivo (art. 31.1).-[83]

b) Las **aguas y álveos** de los **lagos, lagunas, charcas y embalses** que ocupan terrenos de propiedad del Estado y se alimentan con aguas públicas; y

c) **los restantes** álveos y aguas, que son de propiedad fiscal o particular, según ocupen terrenos fiscales (propios y privados de todas las personas jurídicas estatales) o particulares (art. 39).-[84]

B) En cuanto a la **distribución de los álveos y aguas del dominio público**, entre las dos únicas entidades territoriales uruguayas -Estado y Gobiernos Departamentales-, a texto expreso se dispone que:

a) **pertenecen al Estado** aquellos que por sus características o por disposiciones de una ley, no deban considerarse del dominio público de los Municipios (rectius: GD);

b) **pertenecen a los Municipios** (rectius: GD) los que por sus características o por disposición de una ley, deban considerarse del dominio público de los Municipios (rectius: GD);[85]

c) **las restantes personas públicas** (estatales o no estatales) quedan excluidas de la titularidad de los bienes de dominio público (inc. 2º); aunque pueden ser titulares de aguas y álveos fiscales (CA art. 195 y ss.).-[86]

A pesar de su espúreo origen dictatorial -época de concentración fáctica de potestades de los Entes públicos en manos el Poder Ejecutivo[87], y de arrasamiento

---

83 La declaración legal o administrativa de navegabilidad o flotabilidad, es mere confirmatoria de la pertenencia dominial (art. 31.2); en consecuencia, no procede entablar recursos contra dichos actos, pues no se trata de actos originarios, sino derivados.-

84 Asimismo se declara de necesidad o utilidad pública, la expropiación de las aguas y álveos particulares, requeridos por razones de policía nacional de aguas (art. 18).-

85 De acuerdo a los antecedentes, la norma pretendió ser restrictiva, pues el gobierno de facto entendía que Ano es conveniente que los bienes dominiales de esta naturaleza aparezcan repartidos eventualmente entre distintas personas públicas, pues ello atentaría contra la unidad y concreción de la política de aguas@; argumento falaz, por cuanto una verdadera Apolítica de aguas@ debe ser fijada por ley, y cumplida por el Poder Ejecutivo, y por los Gobiernos Departamentales.- Vé. Adolfo Gelsi Bidart: Código de aguas de la República Oriental del Uruguay, concordado y anotado, p. 305.-

86 Es la solución que predomina en el Derecho comparado.-

87 No se comprende cómo, después de tantos años transcurridos desde el denominado “retorno a la democracia”, los representantes de los Gobiernos Departamentales toleran la vigencia de un Código que lesiona la autonomía departamental,

de las autonomías territoriales y por servicios-, el CA acierta a reconocer la existencia de **un amplio dominio público Departamental** -y los poderes jurídicos correspondientes-, en la medida que:

a) Diversas normas, haciendo referencia expresa a las ilegítimas "**Administraciones Municipales"** (arts. 126.2, 151.2, 191.3, 198 in fine); o al "**dominio público municipal"** (arts. 16, 151.2, 191.1.2); o a los "**órganos -administrativos- municipales"** (art. 191), en realidad se refieren a atribuciones propias de los GD.-

b) A texto expreso admite la existencia de un **dominio público en materia de álveos y aguas**, pertenecientes a los dos únicos Entes territoriales nacionales: el Estado -en sentido estricto- y cada uno de los Gobiernos Departamentales.-

c) Empleando un concepto jurídico indeterminado: "**por sus características"**, posibilita atribuir un amplio plexo al dominio público Departamental (que indebidamente denomina **Municipal**), comprensible no sólo de los álveos -lechos y riberas- y aguas Departamentales, que son tales por imperio de la ley, sino de otros bienes que, por su índole, condición, rasgos o circunstancias, **deban considerarse del dominio Departamental**.-

C) Define al **álveo** de todo río o arroyo, como el terreno que cubren las aguas, en las crecidas que no causan inundación (art. 35.1); excepto cuando existan **estaciones hidrométricas** (art. 35.2), en cuyo caso se fijará por un procedimiento especial, establecido en el art. 36.-[88]

D) No define las **riberas**, ni su límite inferior[89] -por ser el límite superior el que más importa, en cuanto hasta allí, se extiende el dominio público-, sino que:

a) al **fijar procedimientos** para determinar simultáneamente el límite de los álveos y la línea superior de las riberas de ríos y arroyos navegables y flotables (art. 36) y para los lagos, lagunas y charcas públicas (art. 40), implícitamente reconoce la existencia de las riberas, formando parte del álveo acuático;

---

expresando abiertamente la ideología de la dictadura que lo elaboró o sancionó, y que -además de violar los Derechos humanos- cambiara las bases de la nacionalidad, por medios no autorizados por el Derecho público interno.-

88 **El CA establece:** ***Art. 36.*** *El límite del álveo, o línea superior de las riberas de los ríos y arroyos del dominio público o fiscal, con excepción del Río de la Plata, se fijará en la siguiente forma:* ***1º.*** *Se determinará el nivel medio de las aguas, tomando al efecto períodos de observación no menores de doce años;* ***2º.*** *Se fijará el promedio de altas aguas ordinarias, que corresponderá al promedio de todas las alturas de aguas que sobrepasen el nivel medio;* ***3º.*** *El promedio de todas las alturas de aguas que sobrepasen la altura determinada de acuerdo con el numeral 2º corresponderá al promedio de las crecidas extraordinarias;* ***4º.*** *La media aritmética de los valores obtenidos con arreglo a lo establecido en los numerales 2º y 3º determinará el límite del álveo o línea superior de la ribera.-* ***Art. 37****. En el Río de la Plata y en el océano Atlántico la línea superior de la ribera será la que resulte del promedio de las máximas alturas registradas cada año durante un período no menor de veinte años.-* ***Art. 38.*** *Si por aplicación de lo dispuesto en los artículos 36 y 37 resultare que deban pasar a propiedad del Estado bienes de particulares, deberá procederse a la expropiación respectiva.-*

89 Varela sostenía que el límite interior de la ribera debe fijarse en la línea de las aguas más bajas.- Vé. Luis Varela: Apuntes de Derecho Administrativo, Nº 102.-

b) establece un **régimen especial y común** para determinar la línea superior de las riberas del Río de la Plata y el Océano Atlántico, que será la resultante del promedio de las máximas alturas anuales registradas durante un período no menor de veinte años (art. 37), por lo que en definitiva, quedó zanjada la vieja disputa acerca del régimen jurídico aplicable al Río de la Plata al que ahora -por ley- se le aplica el mismo régimen que a los mares; y

c) establece que los bienes que, por aplicación de tales preceptos, deban pasar a propiedad del Estado -en sentido amplio-, no lo hacen ipso iure, sino que previa y necesariamente debe recurrirse al **procedimiento de la expropiación** (art. 38).-

E) Regula en forma más o menos minuciosa, la utilización:

a) de las aguas y álveos **dominiales** (arts. 162-194), distinguiendo los usos comunes (arts. 163-164) y los usos privativos (arts. 165-166); los permisos de uso (art. 167), y las concesiones de uso (arts. 168-180); estableciendo disposiciones comunes a ambos (art. 181-191); así como los permisos de estudio (art. 192), y las concesiones de servicios públicos (arts. 193-194);

b) de las aguas y álveos **fiscales** (arts. 195-197).-

En dichas atribuciones, existe un claro predominio de la actividad ministerial, en perjuicio de la actividad departamental, a la que se la trata como “Administración Municipal”, y se la relega -indebidamente- a un segundo o tercer plano (art. 191).-

CAPITULO III.- DERECHO OBJETIVO VIGENTE

14.- RÉGIMEN DOMINIAL DE AGUAS, ÁLVEOS Y RIBERAS

A partir de la vigencia del CC, son bienes de **propiedad nacional**[90], es decir que pertenecen a la Nación -entidad que comprende al Estado en sentido amplio, como conjunto de personas jurídicas estatales-:

a) los ríos y arroyos natural o artificialmente, actual o eventualmente, navegables o flotables, en todo o parte de su curso, así como sus riberas (art. 478.3.4);

90 Demicheli señalaba que los bienes enumerados en el art. 478, son impropiamente calificados como bienes nacionales; dicho autor sostenía que la frase “propiedad nacional”, comprende sin duda todas las manifestaciones de dominio propias de las diversas entidades de derecho público, incluyendo a la propiedad municipal o local.- Vé. Alberto Demicheli: El gobierno local autónomo y su régimen jurídico, p. 260 y ss.- Asimismo, Sayagués sostiene que la palabra “nacional” puede dar base a creer que sólo el Estado sería propietario de bienes públicos y fiscales.- Vé. Enrique Sayagués Laso: Tratado de Derecho Administrativo, t. II, p. 259.- Sin embargo, la interpretación más ajustada a los textos es que **bienes nacionales de dominio público son los que pertenecen a la Nación, mientras que las personas jurídicas estatales -el Estado en sentido amplio y cada uno de los gobiernos Departamentales- tienen a cargo la custodia y la reglamentación del uso, en sus respectivas competencias.-**

b) los puertos, abras, ensenadas y costas limítrofes del territorio oriental (art. 478.2).-

A) Integración del dominio público de aguas y álveos

Como principio general: integran el dominio público o el fiscal, en su caso, todas las aguas y álveos que no estuvieren incorporados al patrimonio de los particulares al 11.III.1979 (CA art. 15).-

B) Dominio hídrico del Estado y de los Gobiernos Departamentales

El Código de Aguas, sancionado durante el gobierno de facto, separa la pertenencia de las aguas y los álveos públicos, disponiendo que:

a) Pertenecen al Estado -en sentido estricto-, las aguas del dominio público y sus álveos.-

b) Pertenecen a los Gobiernos Departamentales (GD), las aguas (y sus álveos) que, por sus características o por disposición de una ley, **deben considerarse del dominio público de los GD.-**

La oración final, admite la exitencia de aguas y álveos del dominio público, no sólo por la existencia de textos legales expresos que así los califiquen, sino porque **deben considerarse de propiedad Departamental** (art. 16.1).-[91]

c) A partir de la vigencia del CA, las restantes personas públicas -estatales (Entes Autónomos (EA) y Servicios Descentralizados (SD)) o no estatales-, quedan **excluidas de la titularidad** de esos bienes del dominio público (CA art. 16).-

C) Prohibición de prescribir aguas y alveos fiscales

Las aguas y álveos fiscales no pueden ser adquiridos por el modo prescripción (CA art. 17).-

D) Propiedad de las aguas pluviales que escurren por torrentes y ramblas

La Ley Nº 17.142 de 23.VII.1999 declaró por vía interpretativa, que a los efectos de lo dispuesto por el DL Nº 14.859, de 15.XII.1978, se consideran aguas

91 En esta parte, el C. de Aguas recoge la mejor doctrina nacional en la materia.- En efecto, desde 1929, Demicheli había sostenido con razón que: a) los actuales GD son personas jurídicas de derecho público, de existencia necesaria; b) poseen patrimonio propio -igual que el del Estado- integrado con bienes privados y con bienes públicos; c) los bienes de uso público, impropiamente calificados de bienes nacionales, con relación a los Entes públicos, se clasifican en nacionales, locales o mixtos; d) ciertos bienes de uso público son de naturaleza municipal; e) son municipales, los bienes públicos afectados a usos municipales.- Vé. Alberto Demicheli: El gobierno local autónomo, p. 260 y ss.-

pluviales las que acceden a la superficie de la tierra o a objetos apoyados en ella, provenientes directamente de la lluvia, granizo, aguanieve o nieve y los productos de la condensación de la humedad atmosférica; y que no merecen esta denominación las que, perdiendo su individualidad, se confunden con otras de distinto origen.

Pertenecen al dominio público, las aguas pluviales que escurren por torrentes y ramblas, cuyos cauces sean del mismo dominio (CA art. 20); o sea que la dominialidad de los cauces, determina la dominialidad de las aguas pluviales.-[92]

15.- CONCEPTO DOCTRINARIO DE RIBERA

A fines del siglo pasado, Varela sostenía que ribera es la parte del álveo o cauce comprendida entre la línea de las aguas más bajas y la línea de las aguas más altas, que no causan inundación; o las zonas de terreno laterales de los álveos, bañadas por las crecidas que no causan inundación.-[93]

Si bien las normas vigentes no definen las riberas[94], surge de manera implícita que las riberas forman parte del álveo, de todas las masas de agua.-

Y como la norma define a los **álveos**, y las **riberas** integran los álveos; resulta que las riberas vienen a ser los terrenos que no cubren las aguas en forma permanente, y que se extienden desde el límite del curso normal "**llamado límite inferior**"-, hasta la línea que alcanzan las aguas, en las crecidas que no causan inundación –"**límite superior**"-, coincidente con el límite del álveo.-

16.- ALGUNOS TIPOS DE RIBERAS Y COSTAS

a) Ribera geográfica y ribera jurídica

Las riberas -como la totalidad de los bienes que nos ocupan- constituyen típicos accidentes geográficos, y como tales son estudiados y definidos por las ciencias respectivas.-

---

92 Asimismo dispuso que a efectos de lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley Nº 10.589, de 23 de diciembre de 1944, y del decreto-ley Nº 14.859, de 15 de diciembre de 1978 (Código de Aguas), se declara, por vía interpretativa, que las cañadas, con o sin nombre, son una modalidad de arroyo no navegable ni flotable, formada por la confluencia natural superficial de dos o más escurrimientos de aguas que, unidos en un curso común corren por cauces naturales en forma continua o casi continua (art. 2º).- En el art. 3º dispuso que la construcción de obras para el aprovechamiento de aguas pluviales y subterráneas deberá ser sometida a aprobación del MTOP, quien las autorizará y establecerá los volúmenes de aprovechamiento siempre que no perjudiquen a derechos de usos constituidos por terceros debidamente registrados, de conformidad con lo dispuesto en el Título II del Código de Aguas, ni a usos comunes.- También declaró -por vía interpretativa-, que el literal B) del artículo 22 de la Ley Nº 10.589, de 23 de diciembre de 1944, se refiere al agua para uso doméstico y para abrevadero de ganado (art. 4º).-

93 Vé. Luis Varela: Apuntes de Derecho Administrativo, en Anales de la Universidad, año XVI, t. XX, p. 198, Montevideo, 1910.-

94 El CR definía a las riberas como las fajas o zonas laterales de los álveos, que solamente son bañadas por las aguas, en las crecidas que no causan inundación (art. 393).-

Pero al ser tomados en consideración por el Derecho objetivo, se transformaron en **bienes jurídicos**; por lo que corresponde analizar los textos que establecieron y establecen el régimen al que se encuentran sometidas.-

La digresión se justifica en cuanto generalmente, ribera geográfica y ribera jurídica pueden y suelen no coincidir; pero en todo caso, el ordenamiento jurídico, no puede ignorar los aspectos geográficos de las riberas.-

b) Riberas fluviales y marítimas

Todos los álveos o cauces acuáticos poseen riberas naturales, de mayor o menor extensión; por lo que no se comparten las opiniones que señalan que sólo los ríos poseen riberas, mientras que el mar, sólo poseería costas.-

La discriminación de las riberas según el cauce al que acceden, posee interés geográfico, pero también posee interés jurídico; por lo que debe estarse a lo que, al respecto, dispone cada derecho positivo.-

c) Las "costas del territorio oriental"

El art. 478.2 del CC dispone que son bienes nacionales de uso público *"Los puertos, abras, ensenadas y costas del territorio oriental, en la extensión que determinen las leyes especiales (arts. 394 y 395 del Código Rural)"*.-

Se ha interpretado que la frase "costas del territorio oriental", se refiere a las **riberas marítimas**, en virtud de que las restantes riberas, se encontrarían reguladas en los dos numerales siguientes.-[95]

No obstante, del análisis lógico-sistemático del art. 478, así como de sus fuentes, surge claramente que el codificador pretendió que se estableciera un tratamiento especial para las costas limítrofes, separándolas de las costas interiores, al establecer:

a) por un lado, un grupo de bienes del dominio público, ubicables en los límites geográficos del territorio de la Nación (num. 2º); y

b) por otro lado, el régimen de los ríos y arroyos navegables o flotables no limítrofes, situados en el interior del territorio nacional (nums. 3 y 4).-

---

95 En el Proyecto de Ley de Riberas, elaborado por la Comisión especial honoraria designada por el PE el 30-IV.1948, se proponía declarar que la expresión "**costas del territorio oriental"** empleada por el inc. 2º del art. 478 del C. Civil, se refiere sólo a la parte bañada por el Océano Atlántico y el Río de la Plata; suprimiéndose la referencia al art. 395 del Código Rural (art. 5º).- Vé. Raúl Seuánez y Olivera: El proyecto de Ley de Riberas, p. 8.- Al respecto, Seuánez y Olivera señala que *"La propiedad nacional de los puertos, abras y ensenadas está fundada en razones de seguridad, y el uso público que de ellos se hace responde a las necesidades de la navegación, la pesca y el comercio.- El uso público se realiza en forma limitada, sujeto a los reglamentos de policía marítima y demás disposiciones que rigen para la vigilancia aduanera"*.- Vé. Raúl Seuánez y Olivera: "Apuntes para el curso de agrimensura legal", p. 35, Montevideo, 1921.-

La distinción posee sólidos fundamentos, ya que -conforme a lo anotado por el propio Codificador- se funda en la necesidad de ejercer el **derecho de policía** y **mantener la seguridad exterior del país** en puertos (bahía amplia y profunda, con muelles y escolleras, que permiten el resguardo y amarre de las naves), abras (pequeñas bahías), ensenadas (recodos o senos que suelen formar las costas) y en general en las costas que circundan el territorio oriental (nacional).-

En consecuencia, integran las denominadas “**costas del territorio Oriental”** los puertos, abras, ensenadas y terrenos bañados por aguas, cualquiera fuere su calificación (océano, mar, río, laguna, etc.) ubicados en los confines territorio.-

17.- RELACIÓN DE INCLUSIÓN ENTRE ÁLVEO Y RIBERA

Conforme a los diversos regímenes existentes en nuestro país, resulta que:

a) Para las Leyes de Partidas y el Código Civil, las riberas no integraban en álveo o cauce;

b) mientras que para el Código Rural y para el Código de Aguas, las riberas integran el álveo o cauce del curso de agua.-[96]

Por lo que se puede afirmar que, en la actualidad, en los cursos de agua públicos, se encuentra unificada la naturaleza jurídica de las aguas, los álveos y las riberas, conceptos que se encuentran entre sí, en relación de inclusión.-

18.- DEFINICIÓN Y CARACTERES DE LA RIBERA

Al quedar derogado el CR, no existe un concepto legal expreso sobre las riberas; por lo que corresponde elaborarlo a partir de elementos implícitos en el CA.-

En consecuencia -y a partir de los arts. 35 y 36 del CA- se pueden definir las riberas como las fajas de terreno laterales del álveo de las masas de aguas -e integrantes de los mismos-, que son bañadas por las aguas sólo en las crecidas que no causan inundación, delimitadas por una línea inferior y una línea superior, que están sometidas a un régimen jurídico especial.-

Constituyen caracteres esenciales de las riberas:

a) ser fajas de terreno ubicadas a ambas márgenes de las masas de agua;

b) integrar el álveo respectivo;

d) estar en principio descubiertas;

---

96 Vé. Raúl Seuánez y Olivera: Ubicación y Propiedad de las Riberas, en Rev. AEU, Año XXVI, Nº 8, p. 306.-

e) cubrirse sólo en caso de crecientes;

f) cuyo límite inferior se encuentra en la línea a partir de la cual se produce la creciente;

g) cuyo límite exterior, se encuentra en la línea a partir de la cual, se produce la inundación.-

Las fajas de riberas no son bienes excluyentes de otras fajas de terrenos que coinciden parcialmente con su extensión, y que poseen diversas utilidades jurídicas, como son las orillas, las costas, las playas, etc.-

19.- ORIGEN DE LA DOMINIALIDAD DE LAS RIBERAS

Sobre los bienes del dominio público natural (mares, ríos, arroyos riberas, playas, puertos, radas, lagunas, etc.), la adquisición o la pérdida de la dominialidad, suele coincidir con la existencia o la desaparición del bien mismo.-

Cuando la ley ha dispuesto expresamente la afectación de un bien al uso público, éste adquiere carácter dominial por esa sola circunstancia.-

En nuestro derecho la ley estableció como fundamento esencial de la dominialidad, el criterio del **uso público directo**; no obstante, deben distinguirse los bienes dominiales naturales (ríos, arroyos, costas) de los artificiales (caminos, calles, plazas, puentes, obras públicas).-

Por regla general, los bienes de existencia natural -como los mares, ríos, arroyos, etc.- y que por su propia naturaleza están destinados al uso público, por el solo hecho de existir, integran el dominio público.-

Excepcionalmente -y en aquellos casos en que el Estado, antes de la vigencia del Código Civil, enajenó a particulares riberas de ríos y arroyos navegables o flotables, integran el dominio privado; y para que esos bienes pasen a integrar el dominio público, es menester proceder a su expropiación.-[97]

20.- CARACTERES DEL DOMINIO SOBRE LAS RIBERAS

Las riberas constituyen **bienes del dominio público**[98], en consecuencia:

a) las personas públicas poseen sobre esos bienes tan sólo un **derecho**

97 Situación que para nada resulta onerosa, en virtud de que sobre esos bienes, sólo se posee una especie de nuda propiedad perenne, limitada o debilitada; ya que el uso es colectivo y no retornable.-

98 En general, son bienes dominiales los bienes inmuebles o las universalidades de bienes muebles.-

público de propiedad, activa y pasivamente debilitado[99], cuyo régimen difiere del derecho privado de propiedad;[100]

b) son bienes genéricamente inalienables[101], imprescriptibles[102], inembargables[103] y no expropiables[104];

c) están sometidos, a la vez, a **uso común y general**[105]; y a **uso privativo o exclusivo**, pero limitado a ciertas actividades compatibles con aquél[106].-

21.- Delimitación del dominio público de las riberas

Como la ribera integra el álveo de los cursos de agua, el límite del álveo coincide con el límite superior de la ribera.-

La ley no fija el límite de las riberas, sino que establece los **procedimientos** para determinarlos.-

---

99 Se trata de un **derecho fuertemente debilitado: A)** Desde el punto de vista **activo**, respecto: a) del ***an,*** en tanto no se puede impedir su ejercicio común (situación jurídica de poder-deber); b) del ***quid,*** en tanto que se encuentra reglado el qué hacer; c) del ***quomodo*****,** en tanto que se regula cómo ejercerlo; d) de la facultad de **disposición,** en tanto que, como tal, es indisponible (inalienabilidad).- **B)** Desde el punto de vista **pasivo,** respecto: a) de que no existe la posibilidad de ser adquirido como tal; b) de que no existe la expectativa de prescribirlo (imprescriptibilidad); c) de que no existe la posibilidad de ejecutarlo como garantía del pago de deudas (inembargabilidad).-

100 Es claro que se trata de casos aislados, y que la indemnización que les correspondería a los propietarios, es mínima, en virtud de que sobre esos bienes, sólo poseen la nuda propiedad, pues son de uso público.- Además, cabe recordar que el derecho de propiedad pública se regula sólo en parte por normas incluidas en el Código Civil; pero también se aplican elaboraciones doctrinarias y jurisprudenciales.- Conf. Enrique Sayagués Laso: Tratado de Derecho Administrativo, t. II, p. 263.-

101 Mientras se encuentren afectados al uso público no pueden ser: enajenados, hipotecados, gravados con servidumbres, objeto de expropiación, ni reivindicados, por encontrarse fuera del comercio (CC arts. 1193, 1194 y 1668; pero como la inalienabilidad emana de la ley, **sólo mediante ley -que los desafecte- pueden enajenarse o traspasarse** (mutación dominial).- Vé. Raúl Rial: Régimen legal de las tierras públicas y fiscales, p. 28 y ss.- No obstante, parece imposible que mediante ley, se pueda desafectar un bien del dominio público natural.-

102 La imprescriptibilidad es una consecuencia de la inalienabilidad.- Código Civil arts. 1193 y 1194.- Vé. Raúl Rial: Régimen de las tierras públicas y fiscales, p. 33.-

103 Como consecuencia de estar fuera del comercio y ser inalienables.- CC art. 2363, num. 11 y CGP art. 381.8.- Vé. Raúl Rial: Régimen legal de las tierras públicas y fiscales, p. 34.-

104 Al respecto la opinión no es pacífica, pues mientras la jurisprudencia excluye in totum tal posibilidad, parte de la doctrina la admite, respecto de bienes destinados a usos particulares, para ser destinados a usos prevalentes (Sandulli - Cerulli Irelli).-

105 Se trata del derecho público a la utilización **libre** (aunque sometido a autorizaciones y concesiones), **gratuito** (salvo ciertos pagos menores), **general e indeterminada** de todos los habitantes, sin individualización especial del destinatario, como: el acceso, el tránsito, la permanencia, el disfrute o distracción y descanso, la navegación, etc.; regulada por leyes y reglamentos nacionales o departamentales-. Vé. Enrique Sayagués Laso: Tratado de Derecho Administrativo, t. II, p. 269).-

106 En general, las utilizaciones privativas autorizadas (permisos y concesiones de uso), tienden a mejorar el uso común del bien; aunque no se descartan otros posibles fines; pero, en todo caso, no pueden impedir u obstaculizar el uso común.- Vé. Enrique Sayagués Laso: Tratado de Derecho Administrativo, t. II. p. 271 y ss.-

Si existieren **estaciones hidrométricas**, el límite del álveo o línea superior de las riberas se fija:

A) Para el Río de la Plata y el Océano Atlántico[107], en la línea superior de la ribera, resultante del promedio de las máximas alturas registradas cada año, durante un período no menor de 20 años (CA art. 37).-

B) Para los restantes ríos y arroyos de dominio público o fiscal, se fija de la siguiente forma:

***"1º.** Se determina el nivel medio de las aguas, tomando al efecto períodos de observación no menores de doce años.-*

***2º.** Se fija el promedio de altas aguas ordinarias, correspondiente al promedio de todas las alturas de aguas que sobrepasen el nivel medio.-*

***3º.** El promedio de todas las alturas de aguas que sobrepasen la altura determinada por el promedio de todas las alturas de aguas que sobrepasen el nivel medio, corresponderá al promedio de las crecidas extraordinarias.-*

***4º.** La media aritmética de los valores así obtenidos, determinará el límite del álveo o línea superior de la ribera"* (CA art. 36).-

22.- Regímenes de utilización de aguas, álveos y riberas del dominio público.-

El CA también regula los diversos regímenes de utilización de las aguas y los respectivos álveos, por lo que implícitamente, comprende a las correspondientes riberas.-

A.- UTILIZACIÓN DE LAS AGUAS Y LOS ÁLVEOS

1) NORMATIVA QUE REGULA EL USO DE LAS AGUAS Y ÁLVEOS DOMINIALES

Los bienes del dominio público, integran el dominio público necesario, sirven y están destinados a la obtención de fines de interés público y a la satisfacción de las necesidades generales; por lo que pueden usarlo, no sólo las entidades estatales, sino todos los habitantes, ejerciendo un **derecho público de uso**, con limitaciones[108]

---

107 Según Gelsi esa solución fue impuesta por razones técnicas derivadas del similar régimen hidrográfico entre el Río de la Plata y los mares u océanos, cuyas alturas son consecuencia del régimen de vientos y mareas a los que se encuentran sometidos, y no a las lluvias, como ocurre con los ríos propiamente dichos.- Vé. Adolfo Gelsi Bidart: Código de aguas de la República Oriental del Uruguay, concordado y anotado, p. 320.-

108 En cuanto a las limitaciones, señala Cassinelli que *"Las expropiaciones y las servidumbres administrativas cercenan la disponibilidad y el goce exclusivo de la cosa por su propietario, para alguna finalidad pública, y configuran una forma -digamos-*

naturales, legales o reglamentarias[109], necesarias para asegurar ese uso.-

Señala Ingrosso que el uso público, es público, porque es general: y como uso general, implica una sucesión continua en el goce de las cosas que lo integran, de forma tal que una misma fracción de territorio, en un mismo momento, pueda ser gozada por todos los posibles usuarios.-[110]

Y agrega Messineo que en todo caso, los bienes del dominio público, cumplen una función instrumental, y tienen como destino necesario y exclusivo, a la función pública.-[111]

Mientras que los individuos poseen un derecho de uso **uti singuli**; el dominio y el uso del Estado constituyen una facultad que se ejerce **uti universi**.-[112]

Para acceder al uso público de los bienes dominiales no se requiere ningún

---

clásica, no intervencionista del Estado, de hacer que la propiedad privada funcione en interés público.- Modernamente, se han difundido otros procedimientos, con esta misma finalidad de hacer que la propiedad privada participe en la orientación que quiera imprimirse al movimiento económico nacional, en los fines que persiga el Estado en su conjunto, no ya por la vía de imponer al propietario que comparta su propiedad con la Administración, sino por la vía de imponerle directamente al propietario que utilice su propiedad de determinada manera.- En este caso no estamos ante un caso de servidumbre -no es una limitación a la exclusividad del dominio- sino ante casos de "limitaciones stricto senso" o "restricciones stricto senso" en las que lo que se le limita es la arbitrariedad con que el dueño puede normalmente usar de su cosa.- Así, por ejemplo, al propietario de tierra podría imponérsela la obligación de cultivarla; ello no sería una servidumbre, no afectaría la exclusividad del dominio; sería una restricción al uso arbitrario que puede hacer el dueño de su cosa.- Si se llegara al extremo de determinar en cada caso cuál es el uso de sus cosas que debe hacer cada propietario, el derecho de propiedad pasaría de ser un derecho subjetivo a convertirse en una función pública. Pero, sin llegar a eso, hay una serie de limitaciones que orientan en determinado sentido el ejercicio del derecho de propiedad.- Esas limitaciones configuran un control estatal sobre la actividad privada de los propietarios y puede llegar a sustituir, a veces con ventajas, a la expropiación.- El Estado puede tener interés en que se utilice de determinada manera la propiedad y en vez de expropiarla y darle él mismo el destino que considere de utilidad pública, puede imponer al particular, conservando el derecho de propiedad, que la ejerza de determinada manera".- Vé. Horacio Cassinelli Muñoz: Derecho público, Nº 105.-

109 Al respecto señala Cassinelli: *"No es necesario que la ley concretamente fije cuáles son los límites del derecho de propiedad, puede establecer criterios y encargar a otra autoridad que aplique en concreto esos criterios y fije cuáles son las limitaciones; en el ejemplo esa otra autoridad es el Gobierno Departamental.- Las leyes 9515 y 10723 establecen que los Gobiernos Departamentales pueden dictar reglas sobre edificación y que los propietarios deben ajustarse a los planos urbanísticos aprobados para cada centro poblado por el Gobierno Departamental respectivo.- La ley establece que los propietarios deben respetar la zonificación urbanística de cada centro poblado. Pero dicha zonificación es una cuestión propia de la especialización de las autoridades locales, que no puede ser regulada por la ley.- Entonces la ley se reduce a establecer el límite abstracto, de respeto a la zonificación urbanística, y las autoridades administrativas o jurisdiccionales, para aplicar la ley limitadora, tendrán que interpretar el concepto jurídico indeterminado "plano de trazado urbanístico" cuya concreción incumbe a las autoridades locales.- Incumbe a la ley prevista en el art. 7º, en el art. 10º, en el art. 32 establecer como límite al ejercicio del derecho de propiedad, que debe respetarse un plan urbanístico o que la nueva edificación debe armonizar con el entorno urbano en que se pretenda construirla.- Ésa es la disposición que compete a la ley nacional. Pero cuando haya de aplicarse esa disposición legal, encontraremos el concepto jurídico indeterminado "plan urbanístico".- Este concepto supone apreciaciones que integran la especialización de los Gobiernos Departamentales. Cuando un Gobierno Departamental aprueba el plan regulador de un centro poblado, no está limitando el ejercicio del derecho de propiedad sino que está indicando el plan urbanístico que reputa mejor para ese centro.- La ley impone que la construcción se ajuste al plan municipal que, por sí solo, no podría imponerse coactivamente.- Si no existiera una ley que exigiera el ajuste al plan urbanístico municipal, los Gobiernos Departamentales tendrían que procurar el ajuste al plan por otras vías, como la del fomento (subvenciones a quienes se ajusten al plan o la del agravamiento de los tributos a la edificación inapropiado".*- Vé. Horacio Casinelli Muñoz: Derecho público, Nº 105.-

110 Vé. Gustavo Ingrosso: Demanio (Diritto moderno), en NDI, voz demanio, p. 431.-

111 Vé. Francesco Messineo: Manual de Derecho civil y comercial, t. II, p. 302 y ss.-

112 Vé. Gustavo Ingrosso: Demanio (Diritto moderno), en NDI, voz demanio, p. 431.-

acto especial de la Administración, pues en principio, es de acceso libre.-[113]

A partir del CA, **el uso de aguas y álveos del dominio público** -incluidas las riberas- se encuentra sometido a un régimen jurídico plural, integrado por: el CA, las leyes especiales y el Derecho Internacional -en lo que al mar territorial se refiere- (art. 162).-

Los **derechos de uso** de las aguas y álveos, adquiridos con anterioridad al 1º.III.1979, se mantendrán en vigor, siempre que se hubieren **registrado.-**

Los **usos de hecho** existentes a la fecha de entrada en vigencia (1º.III.1979), podrán continuar, con carácter precario, siempre que dentro de los dos años, se hubiere solicitado la concesión o el permiso de uso respectivo.-

a) Los distintos usos comunes

La normativa reconoce un verdadero **derecho uti civis de los habitantes** -categoría de los llamados derechos públicos subjetivos[114]- a usar de las aguas, y a transitar por los álveos públicos -sin derivar aguas, ni usar medios mecánicos para su extracción, ni contaminar el medio ambiente-, con la finalidad de:

1º. Bebida e higiene humana.

2º. Bebida del ganado.

3º. Navegación y flotación, salvo las limitaciones establecidas por leyes especiales.

4º. Transporte gratuito de personas o bienes.

5º. Pesca deportiva y esparcimiento. (CA art. 163).-

Los fines enumerados, no son exclusivos del Estado, sino que se vinculan estrechamente con los cometidos departamentales.-

Ampliación de los usos comunes por vía reglamentaria

Por vía reglamentaria, el PE podrá autorizar genéricamente y con respecto a determinadas aguas del dominio público, otros usos comunes no contemplados en

---

113 Vé. Francesco Alessandro Querci: Demanio maritimo, en EdD, voz demanio, p. 98.-

114 La libre utilización de los bienes públicos constituye la expresión de uno de los denominados "**derechos cívicos",** aunque perteneciente a todos los habitantes (incluidos los extranjeros); pero no se trata de un derecho perfecto global, pues la administración puede reservar parte de los mismos, a usos particulares, por lo que sobre esa parte del dominio público los habitantes sólo poseen un interés simple a que sobre el bien se admita el acceso al público (Sandulli).- A veces, el uso general suele condicionarse al previo pago de tasas.-

los numerales anteriores, siempre que no se contraríe la política general de aguas y se respeten las obligaciones legales (arts. 163-164).-

b) De los usos privativos

Podrán otorgarse usos privativos de aguas y la ocupación de sus álveos, mediante permisos o concesiones de uso, siempre que no perjudiquen a terceros, y atendiendo especialmente a:

1º. La magnitud y duración de los usos u ocupaciones.

2º. La finalidad a que se destinan.

3º. La conveniencia del régimen de concesión de uso para determinadas utilizaciones, desde el punto de vista de los intereses generales (arts. 165-166).-

2) LOS PERMISOS DE USO, ONEROSOS O GRATUITOS, SON:

1º. Personales e intransferibles.

2º. Revocables en cualquier momento.[115]

3º. Y deben publicarse en el Diario Oficial.

3) PLAZO DE LAS CONCESIONES DE USO

Las concesiones de uso son **divisibles** (art. 171), **transferibles** (art. 170) y podrán ser **renovadas** a su vencimiento, previa autorización del Ministerio correspondiente.[116] (Art. 168).-

4) EXTINCIÓN DE LAS CONCESIONES DE USO

Además de las causales emergentes de leyes especiales y de la propia concesión, constituyen causas genéricas de extinción de las concesiones de uso:

1º. La expiración del plazo por el que fueron otorgadas.

2º. La rescisión por mutuo acuerdo.-

3º. La caducidad (art. 173).

---

115 Se reafirma la posición del “permisario”, previsto en el art. 275, num. 4º), como concesionario sin plazo.-

116 Pero el Ministerio competente podrá obligar al concesionario, por razones fundadas, a abastecerse de otra fuente equivalente de agua; pero en ese caso, los gastos que ello originare y los perjuicios que se ocasionaren, serán de cargo de la administración.-

4º. La revocación (art. 174).

5º. La fuerza mayor que haga imposible el cumplimiento de la concesión.-

6º. El agotamiento de la fuente hídrica o la imposibilidad de efectuar la explotación objeto de la concesión.-La enumeración precedente no excluye las causas de extinción que puedan resultar de lo preceptuado en otras leyes o de lo establecido en el instrumento de la concesión (art. 172).-

5) CADUCIDAD DE UNA CONCESIÓN DE USO[117]

El Ministerio competente podrá declarar la caducidad de una concesión de uso, sin derecho del concesionario a indemnización alguna:

1º. Si el concesionario no ejerciere sus derechos en el plazo que establezca la reglamentación o determine la administración.

2º. Si no pagare el canon o las contribuciones que se fijen.

3º. Si no ejecuta las obras dentro de los plazos previstos.

4º. Si la explotación comunica a los afluentes propiedades perjudiciales que no hayan sido previstas en el instrumento de la concesión, o si lo hace en un grado mayor del previsto y admitido.

5º. Si el concesionario incurriere en incumplimiento grave de las demás obligaciones contenidas en el instrumento de la concesión o impuestas por el derecho vigente (art. 173).-

6) REVOCACIÓN DE LA CONCESIÓN DE USO Y EXPROPIACIÓN DE LAS OBRAS REALIZADAS

Por razones de interés general, el Poder Ejecutivo podrá revocar cualquier concesión de uso, debiendo indemnizar los perjuicios que ello causare, estándose a lo pactado sobre las obras e instalaciones realizadas, pero el Estado podrá expropiarlas (art. 174).-

7) SOLICITUD DE CONCESIÓN DE USO

La solicitud de concesión de uso, deberá contener:

---

117 La caducidad de produce cuando el interesado incumple las obligaciones que el acto le impone; debe declararla la administración, y supone incumplimiento grave de las obligaciones adquiridas; pero en todo caso debe ser precedida de intimación a los efectos de hacer caer en mora al obligado.-

a) los datos necesarios para la identificación del solicitante;

b) una descripción de las obras proyectadas;

c) el plan técnico y económico para su aprovechamiento, adecuado a los programas a que se refiere el artículo 31 (art. 176).-

8) PUBLICACIONES EN EL DIARIO OFICIAL

El Ministerio competente dispondrá la **publicación,** en el Diario Oficial y en un diario del departamento, de un resumen de la solicitud de concesión de uso, con citación a una **audiencia pública** al solicitante y a los demás interesados en obtener la concesión u oponerse a ella (art. 177).-

9) AUDIENCIAS PÚBLICAS, PRUEBAS Y RESOLUCIÓN

Si en la audiencia se presentasen solicitudes concurrentes u oposiciones, los comparecientes ofrecerán toda la prueba que haga a sus derechos, y, en el mismo acto, se fijará una **nueva audiencia** para recibirla, debiéndose, en cualquier caso, dictar **resolución** dentro del término de sesenta días.

No habiéndose ofrecido prueba, o habiéndose producido, se dictará resolución dentro de los sesenta días.

Los gastos originados por estos procedimientos serán de cargo de los interesados que los causaren.

10) CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE DISPONGA LA CONCESIÓN DE USO

El instrumento de concesión de uso debe contener los siguientes **datos mínimos:**

1º. Identificación del concesionario y de los inmuebles beneficiados o afectados, con expresión de su ubicación, dimensiones e individualización catastral.

2º. Objeto y finalidad de la concesión.

3º. Obligaciones del concesionario.

4º. Duración de la concesión.

5º. Memoria de las obras proyectadas, con los planos correspondientes, y fijación de los plazos en que se deban realizar.

6º. Calidad que deberán tener las aguas residuales, si las hubiere y procedimientos para determinaría periódicamente.

7º. Dotación.

8º. Canon o contribución a cargo del concesionario, salvo que la concesión fuere gratuita.

11) RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DISMINUCIÓN DE LOS CAUDALES

El Estado responderá por la disminución que su actuación provoque en los caudales concedidos, salvo que se tratare de disminuciones ocasionadas por reparación o limpieza de embalses o de otras obras hidráulicas, en cuyo caso sólo responderá si ha mediado culpa de la administración (art. 179).-

12) OCUPACIÓN DE ÁLVEOS Y DERIVACIÓN DE AGUAS

Cuando tenga por objeto la ocupación de álveos del dominio público, la concesión de uso se regirá, en todo lo que sea compatible, por lo dispuesto precedentemente.-

Cuando no suponga la derivación de aguas, sólo podrá concederse por un plazo de hasta diez años.-

La ocupación de tales álveos para el estudio e implantación de industrias extractivas se regirá por las disposiciones del Código de Minería y por las normas relativas a la defensa de playas, costas y orillas y al mantenimiento del régimen hidrológico (artículos 151 a 154) (CA art.180).-

13) DERECHOS DEL PERMISARIO O CONCESIONARIO[118]

El otorgamiento de un permiso o concesión de uso, lleva implícita la facultad de usar los medios necesarios para el ejercicio de las actividades autorizadas, de conformidad con las reglamentaciones respectivas, así como la de apropiarse, en su caso, de las sustancias contenidas en las aguas que se aprovechen, salvo aquellas que se excluyan expresamente al otorgarse la concesión o permiso (art.181).-

14) OBLIGACIONES DE LOS PERMISARIOS Y CONCESIONARIOS

Los permisarios y concesionarios de uso deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

118 Concesionario es el cocontratante de la Administración concedente, en un contrato de concesión de uso de un bien del dominio público, sometido a plazo o término contractual; mientras que permisario, es el concesionario sin plazo.- Apud H. Cassinelli Muñoz: Derecho público, N1 313.-

1º. Aplicar técnicas eficientes que eviten desperdicios y la degradación de las aguas, los suelos y el medio ambiente en general.

2º. Conservar la cobertura vegetal protectora de fuentes, cursos y depósitos, conforme a la reglamentación pertinente.

3º. Construir y mantener en buen estado las instalaciones y obras hidráulicas.

4º. Indemnizar los perjuicios causados, para garantía de lo cual la administración podrá exigir fianza.

5º. Dejar las aguas, tierras y demás bienes afectados por el uso o estudio de modo tal que no causen daños o peligros a personas o cosas.

6º. Dejar las cosas que se hubiesen colocado en tierras y aguas y no destruir las obras realizadas, cuando su retiro o destrucción cause daño o peligro a personas o cosas, o así lo imponga la concesión o permiso (art.182).-

15) CONCURRENCIA DE SOLICITUDES

En caso de **concurrencia de solicitudes** la administración procurará conciliarlas en lo posible, y, si fueren excluyentes, preferirá a las que mejor satisficieren los objetivos señalados en los artículos 2º y 3º y ofrecieren mayores seguridades técnico-financieras de ejecución y funcionamiento.

En su defecto serán preferidas, por su orden, las solicitudes que tuvieren prelación en la presentación (art. 183).-

16) ALCANCE DE LAS CONCESIONES DE USO

Los permisos y concesiones de uso, se otorgarán para un **lugar fijo de extracción,** e incluirán la **autorización para ocupar los terrenos** del dominio público, necesarios para el uso en cuestión (art.184).-

17) CAMBIO DE DESTINO

Deberá requerirse la conformidad del Ministerio competente, con las mismas formalidades previstas para el otorgamiento:

a) Cuando las modificaciones sean de carácter sustancial, requieran captación de mayores volúmenes de agua, alteren la composición o afecten la pureza de la misma o produzcan alteraciones en los álveos, la modificación del permiso o concesión

de uso se tramitará mediante los mismos procedimientos previstos para el otorgamiento.

b) Para destinar las aguas al beneficio de bienes o a fines distintos de los previstos por el permiso o concesión de uso.-

c) Para modificar en forma no sustancial las obras de captación, regulación, represamiento o restitución del agua a sus cauces naturales, o la ubicación de las mismas (CA art. 185).-

18) USOS PRIVATIVOS NECESARIOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

A solicitud del órgano o ente público respectivo, el Ministerio competente podrá otorgar **permisos revocables**[119] **de uso especiales,** por todo el tiempo necesario para la prestación del servicio, y no regirá en ese caso lo dispuesto en el art. 167.2.

19) POTESTADES ATRIBUIDAS A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Lo dispuesto en el presente Título es aplicable a los **bienes del dominio público municipal**, pero las facultades atribuidas en Título VI al Ministerio competente o al Poder Ejecutivo, así como el establecimiento de cánones de uso (art. 3º, núm. 5º), **serán ejercidas por los órganos municipales**, de acuerdo con las normas vigentes; con excepción de la facultad de suspensión del suministro de agua, en casos de sequías (art. 188).-

En tal caso, y cuando la suspensión afectare a bienes del dominio público municipal, el Poder Ejecutivo recabará **la opinión de los órganos administrativos municipales**, antes de dictar la medida.-

Los **Gobiernos Departamentales** deberán ajustar las reglamentaciones que dictaren en ejercicio de las facultades mencionadas, a las establecidas por el Poder Ejecutivo o el Ministerio competente (CA art. 191).-

20) PERMISOS DE ESTUDIO Y CONCESIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS O DE OBRAS PÚBLICAS

El Ministerio competente podrá otorgar permisos para realizar estudios sobre las aguas del dominio público, inclusive las concedidas y sobre sus respectivos álveos.

Tales permisos se ajustarán a las siguientes condiciones:

---

119 En esos casos deberá, en el mismo acto, disponer las medidas necesarias para asegurar la continuidad del servicio y proveer los arbitrios económicos pertinentes para ello.

1º. Los solicitantes presentarán un programa detallado de los estudios a realizar.

2º. La duración del permiso se fijará según la naturaleza de los estudios y no excederá de dos años, salvo resolución fundada del otorgante.

3º. Podrán imponer la conservación de obras realizadas por los permisarios.

4º. Los permisarios deberán entregar al Ministerio competente las informaciones e interpretaciones, a medida que las fueren obteniendo o elaborando, salvo los proyectos que preparen.

5º. Los permisarios deberán retirar los elementos usados para el estudio.

Si así no lo hicieren en el término de tres meses contados a partir de la expiración del permiso, esos elementos se reputarán cosas abandonadas en beneficio de la administración (art. 192).-

21) CONCESIONES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

El Ministerio competente podrá otorgar a particulares **concesiones para la prestación de servicios públicos** y para la **construcción de obras públicas**, siempre que importaren la utilización de aguas o álveos del dominio público como elemento principal, con sujeción a los siguientes **requisitos y condiciones:**

1º. La atribución del Ministerio se limitará a aquellos servicios u obras que no entraren dentro de la competencia específica de otro ente o repartición estatal.

2º. Dicha potestad se ejercerá sin perjuicio de la intervención que correspondiere a otras autoridades, según la naturaleza del servicio o de la obra.

3º. El otorgamiento de tales concesiones se hará por licitación pública, salvo autorización del PE para prescindir de ese procedimiento.

4º. El Poder Ejecutivo reglamentará el modo en que los concesionarios deberán llevar la contabilidad, presentar sus informes y exhibir sus libros (art. 193).-

22) PERMISOS A TERCEROS PARA USAR LAS OBRAS CONCESIONADAS

Aunque no se haya estipulado en el instrumento respectivo, el Ministerio competente podrá obligar al concesionario, por razones fundadas, a **permitir a terceros que usen las obras objeto de la concesión** y a efectuar para ello las modificaciones necesarias.

Los gastos que ello originare y los perjuicios que se ocasionaren serán de cargo de la administración (art. 194).-

B.- Otros posibles usos de las riberas

a) Uso común de las riberas

Las riberas son bienes dominiales de uso público, en consecuencia están destinadas a la utilización general de todos los habitantes, sin determinación especial de los destinatarios, quienes a tales efectos, poseen un **derecho público perfecto.-**[120]

Por regla general, el uso común de las riberas se caracteriza por ser: libre, gratuito, impersonal e ilimitado.-[121]

Los principales usos comunes de las riberas son: el tránsito y el acceso, la circulación, el paseo, el disfrute y la utilización de las aguas y álveos de mares, ríos y arroyos para navegación, los deportes, etc.-

El uso normal de las riberas está sujeto a las normas legales y reglamentarias que dicten los órganos legislativos y administrativos en sus respectivas competencias, estableciendo el cumplimiento previo de determinados requisitos.-

La negativa al acceso a esos bienes habilita a ejercer los recursos administrativos y jurisdiccionales frente a los particulares o a la Administración, o la acción de amparo en su caso.-

b) Uso exclusivo de parte de las riberas

Las riberas pueden ser objeto de utilizaciones privativas, otorgadas a personas determinadas, que suponen la exclusión parcial del uso común sobre una porción de la misma, pero sin poder impedir que el bien, considerado en su conjunto, deba cumplir con su destino de uso general.-

Generalmente, el uso exclusivo de las riberas se caracteriza por ser: reglado, oneroso, personal y limitado.-[122]

No existe un derecho al uso privativo, sino que sólo pueden invocarse intereses

---

120 Existen derechos de los habitantes, en los que el Estado-legislador o el Estado-administrador no posee la posibilidad de intervenir con el uso de los poderes.- Cuando el derecho subjetivo del individuo no puede ser limitado unilateralmente por el Estado, ese derecho posee una no modificable extensión y existencia.- En estos casos, se dice que el derecho subjetivo del individuo, es un derecho perfecto, en el sentido de que no puede ser sacrificado en interés público o general, mediante un acto, dictado en ejercicio de un poder reconocido por la Constitución.- En consecuencia, derechos perfectos, son aquellos a los que ni el Estado-legislador, ni el Estado-administrador pueden limitar, sino sólo reglamentar.-

121 Vé. Roberto Dromi: Derecho administrativo, p. 432 y ss.-

122 Vé. Roberto Dromi: Derecho administrativo, p. 433 y ss.-

legítimos; pero, otorgada una concesión de uso parcial de la ribera -generalmente onerosa-, surge el derecho a ejercerla, mediante el poder de utilizar privativamente determinada porción de terreno en la forma establecida en la concesión.-

Cuando no se establecen plazos, estamos en presencia de concesionarios precarios o permisarios, situación esencialmente revocable, en todo momento.-[123]

Los usos privativos de las riberas, que no afecten el necesario uso general, puede ser concesionado por los Gobiernos Departamentales respectivos; todo lo cual, sin perjuicio de la necesidades ministeriales, destinadas a la custodia -militar, policial, económica, sanitaria, etc.- de las riberas ubicadas en los cursos de agua limítrofes.-

C) Uso privativo del agua de dominio público con destino de riego

La Ley Nº 16.858 de 3.IX.1997[124] declaró de interés general[125] el riego con destino agrario, sin perjuicio de los otros usos legítimos; reconociendo a los productores el derecho de utilizar los recursos hídricos de los que pueda disponer legalmente, para desarrollar su actividad, sin degradar los recursos naturales, ni perjudicar a terceros (art. 1º).[126]

Otorgamiento del uso privativo del agua de dominio público con destino a riego

El uso privativo de las aguas de dominio público con destino a riego podrá ser otorgado por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, mediante concesión[127] o permiso[128]; quien podrá ser autorizado a suministrar a terceros agua con destino a riego agrario (art. 3º).

Requisitos para el otorgamiento de concesiones

---

123 Vé. Enrique Sayagués Laso: Tratado de Derecho Administrativo, t. II, p. 224 y ss.-

124 En todo lo no previsto en la presente ley respecto a las Sociedades Agrarias de Riego, se aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones del Título VI del Libro IV Parte II del Código Civil. No obstante, la muerte o incapacidad de alguno de sus miembros no provocará la disolución de las mismas. No será aplicable lo dispuesto por el art. 1918 del Código Civil ni las disposiciones de la Ley Nº 16.060, de 4.IX1989,art. 29

125 A tales efectos se dispone que el Poder Ejecutivo podrá conceder los beneficios promocionales previstos en el DL Nº 14.178, de 28.III.1974, en favor de las obras hidráulicas que se construyan a partir de la vigencia de la ley (art. 23).

126 En todo lo no previsto expresamente se aplicarán las disposiciones del Código de Aguas y del DL Nº 15.239, de 23.XII.1981, y sin perjuicio de lo establecido por la Ley Nº 16.466, de 19.I.1994.

127 El acto de concesión es un acto de derecho público que confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía, mediante la transmisión de un derecho o el ejercicio de un poder propio de la Administración; por regla general: a) es un acto discrecional; b) no hay derecho subjetivo para exigirla; y b) la Administración aprecia la conveniencia y oportunidad de la misma, salvo limitaciones legales.

128 Es posible el otorgamiento de permisos con plazo; por lo que, al vencer el período durante el cual normalmente debieron producirse los efectos, el acto se considera consumado o agotado.

1) Que exista agua disponible en cantidad y en calidad, acorde con la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo.

2) Que el solicitante cuente con un plan de uso de suelos y aguas aprobado por el MGAP, de acuerdo con lo que disponga la reglamentación de la presente ley.

3) Que el solicitante acredite ser titular de un derecho de propiedad, usufructo o goce de los suelos donde se asienten las obras hidráulicas o sean afectados por ellas; salvo que se solicite para gestionar la imposición de servidumbre (arts. 4º y 5º).

Caducidad de la concesión

El MTOP podrá declarar la caducidad de la concesión de uso de agua para riego, sin derecho a indemnización, cuando el concesionario incurriere en incumplimiento grave del plan de uso y manejo de suelos y aguas, a juicio del MGAP, sin perjuicio de las sanciones[129] correspondientes (Ley Nº 16736, art. 285) (art. 6º).[130]

Cesión de la concesión

Además de los requisitos previstos en los art. 170 y 171 del Código de Aguas, para efectuar la cesión de una concesión de uso privativo de agua para riego, el cesionario deberá contar con un plan de uso y manejo de suelos y aguas aprobado previamente por el MGAP.

Toda cesión que no cumpla con los requisitos establecidos en este artículo, será nula de pleno derecho y podrá dar lugar a la caducidad de la concesión (art. 7º)

Requisitos para el permiso

El permiso de riego podrá ser otorgado para utilizaciones de carácter transitorio y en aquellos casos en que no se posea la totalidad de los requisitos para la concesión, debiendo cumplirse con lo dispuesto por el num. 2) del art. 4º de la norma (art. 8º).

Cesión del permiso

Durante el plazo de vigencia del permiso de riego éste podrá ser cedido por escrito con autorización de la autoridad competente y de acuerdo con la reglamentación.

---

129 El Decreto Nº 123/999 de 24.IV.1999 reglamenta lo establecido en el artículo 4º del DL Nº 14.859 de 15.XII.1978 en la redacción dada por el art. 251 de la Ley Nº 16.320 de 1º.XI.1992.

130 La contravención a las obligaciones impuestas por la presente ley y por el DL Nº 15239, de 23.XII.1981, facultarán a los MGAP o de MTOP, según corresponda, a imponer multas que se graduarán según la gravedad de la infracción y los antecedentes del infractor entre un mínimo de 10 UR (diez unidades reajustables) y un máximo de 10.000 UR (diez mil unidades reajustables) art. 26.

A esos efectos el concesionario deberá contar con un plan de uso y manejo de suelos y aguas aprobado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Toda cesión que no cumpla con los requisitos anteriores será nula de pleno derecho y podrá dar lugar a la revocación del permiso (art. 9º).

No se entenderá que existe cesión del permiso o de la concesión, cuando el titular de los mismos realice contratos asociativos de cultivo en los cuales se utiliza el riego y se reparte el producido de la cosecha (Art. 10).

Contratos de suministro de agua

Todo contrato en virtud del cual una parte se obliga a suministrar agua para riego, cualquier fuere su naturaleza, deberá otorgarse por escrito so pena de nulidad.

Quien suministrare agua con destino a riego sin contrato escrito, no obstante la nulidad del mismo, será sancionado conforme a lo dispuesto por el art. 26 de la ley.

La distribución y el suministro de agua entre los miembros de una asociación o sociedad agraria de riego a la cual pertenecen, cuando así correspondiere por su naturaleza social, deberán efectuarse entre cada miembro y la entidad por escrito, so pena de nulidad (art. 11).

Sociedades Agrarias de Riego

Los productores rurales, sean personas físicas o jurídicas, interesados en el uso de agua para riego podrán asociarse bajo las disposiciones de la presente ley, para obtener permisos, concesiones u otros derechos que les otorguen directa o indirectamente el uso del agua para riego (art. 12).

Objeto

Las Sociedades Agrarias de Riego no podrán integrar a su objeto otro u otros que no refieran a los exclusivos efectos del uso, manejo y aprovechamiento del agua conforme a las disposiciones de la presente ley y del DL Nº 15239, de 23.XII.1981.

Se encuentra comprendido en dicho objeto la realización de obras hidráulicas[131] de aprovechamiento en común o individual de sus miembros o para servicios a terceros (art. 13).

Constitución y administración de la sociedad

---

131 Se entienden por obras hidráulicas para riego con fines agrarios las siguientes: - Los sistemas de extracción de agua desde cualquier fuente. - Los represamientos que capten aguas de escurrimiento superficial, comprendiendo el área inundada. - Los sistemas de conducción de las aguas hasta el cultivo. - Los depósitos artificiales con fines de almacenamiento de agua para riego. - Toda otra obra de captación de aguas con fines de riego agrario (Art. 20).-

Las Sociedades Agrarias de Riego se constituirán por contrato escrito en el cual se expresará el nombre de los socios, el monto del capital social y el aporte de capital que corresponde a cada socio, el plazo, el objeto social, la denominación, la cual incluirá de manera expresa su naturaleza de "Sociedad Agraria de Riego" y las condiciones de ingreso y egreso de los miembros y de la disolución de la sociedad.

Igualmente harán indicación de los permisos o concesiones de cada socio cuando corresponda.

Salvo pacto en contrario, la votación se efectuará a prorrata de los capitales de los socios.

En ningún caso podrá la sociedad privar a sus miembros, por vía de sanción, del uso de agua para riego, mientras mantengan dicha calidad (art. 14).

Personalidad jurídica

El contrato social deberá inscribirse en el registro que a este fin llevará el MTOP.

Obtenida la referida inscripción, tendrá personalidad jurídica desde el momento de su constitución.

Antes de su inscripción no podrán realizar acto alguno imputable a la sociedad, salvo los de trámites relativos a su formación.

La responsabilidad de los miembros por las deudas sociales será siempre limitada al monto de sus respectivos aportes (art. 15).

Libros

Las Sociedades Agrarias de Riego deberán llevar libros rubricados por el MTOP de acuerdo con lo que establezca la reglamentación (art. 16).

Atribuciones del Jurado

El contrato social podrá prever la existencia de un Jurado uni o pluripersonal.

Serán competencias del Jurado:

A) Conocer todas las cuestiones de hecho que sobre riego se susciten entre los miembros.

B) Imponer a los infractores del estatuto, contrato social, reglamentos y ordenanzas dictadas por la entidad, los correctivos y sanciones a que haya lugar con

arreglo a los mismos (art. 17).

Procedimiento

El procedimiento del Jurado será público y verbal, en la forma que determine el contrato social.

Sus fallos se consignarán en un libro con expresión de los hechos y del derecho en que se funden (art. 18).[132]

Construcción de obras hidráulicas con fines de riego

Requerirá la aprobación del proyecto de obra y derecho al uso del agua por parte del MTOP, del plan de uso y manejo de suelos y aguas por parte del MGAP y de la autorización ambiental previa, cuando corresponda, por parte del MVOTMA, en forma y condiciones que determine la reglamentación.

Dicha reglamentación creará los mecanismos y los procedimientos administrativos necesarios para la aprobación conjunta por parte de los organismos citados.

Sin perjuicio de lo establecido en la legislación vigente, facúltase al MTOP, en caso de contravención a lo dispuesto precedentemente, para solicitar judicialmente la demolición de las obras a cargo del infractor, siguiéndose a esos efectos el procedimiento previsto en el artículo 346 del Código General del Proceso, sin perjuicio de las multas que pudiere imponer en vía administrativa al amparo de lo dispuesto por el artículo 26 de la presente ley y de la acción penal cuando corresponda (art. 21).

Fijación del precio de uso

Los usuarios de las obras hidráulicas que el Estado ejecute deberán abonar un precio, que fijará el Poder Ejecutivo, en función de los correspondientes gastos de explotación, conservación y administración.

De producirse la transferencia del dominio de una propiedad beneficiada por obras ejecutadas por el Estado, el nuevo titular será solidariamente responsable por las deudas emergentes del uso de las mismas existentes al día de la transferencia.

Los Gobiernos Departamentales que efectúen obras hidráulicas gozarán de las mismas potestades y beneficios otorgados en el presente artículo al Poder Ejecutivo.

En lo que corresponda será de aplicación el Decreto- Ley Nº 15.637, de 28 de

132 Art. 19. (Legislación supletoria).- En todo lo no previsto en la presente ley respecto a las Sociedades Agrarias de Riego, se aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones del Título VI del Libro IV Parte II del Código Civil. No obstante, la muerte o incapacidad de alguno de sus miembros no provocará la disolución de las mismas.- No será aplicable lo dispuesto por el artículo 1918 del Código Civil ni las disposiciones de la Ley Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989.

setiembre de 1984 (art. 21).

Expropiaciones: declaración de utilidad pública

Se declara de utilidad pública la expropiación de los inmuebles necesarios para la ejecución de obras hidráulicas, cuando estén a cargo del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Constitución de la República (art. 24).

Régimen jurídico de las servidumbres

Extiéndense a todas las servidumbres que se demanden con destino a riego las disposiciones establecidas para la servidumbre de acueducto en los artículos 83, 85, 86, 88, 95, 96 y 99 a 102 del Código de Aguas.

Las servidumbres de apoyo de presa que se constituyen con fines de riego se extienden aun a los predios no ribereños (art. 25).[133]

23.- EXTINCIÓN DE LA DOMINIALIDAD DE LAS RIBERAS

La dominialidad de las riberas no puede desaparecer por el cambio de destino del bien, ni por su destrucción, porque se presume que se trata de cursos perennes.-

Raramente la ley establece procedimientos para la desafectación de las riberas, como ocurre en materia de bienes dominiales artificiales -como los caminos-; en general los bienes del dominio público natural, sólo teóricamente son desafectables.-

La desafectación no puede producirse en forma implícita o tácita, como resultado de actos o de comportamientos de la administración; sino de hechos naturales que transformen o destruyan parte de la ribera.-

Los bienes del dominio público natural, como las riberas, mientras existan,

---

133 A tales efectos se creó una **Comisión Honoraria Asesora en Riego** integrada por un delegado titular y un alterno de cada uno de los siguientes organismos: MGAP, que la presidirá, MTOP, MEF y MVOTMA, y dos delegados propuestos por las entidades privadas que determine el Poder Ejecutivo.- La Comisión Honoraria Asesora en Riego tendrá los siguientes cometidos: A) Asesorar al Poder Ejecutivo en la concesión de los beneficios promocionales y en fijación de tarifas a que refieren respectivamente los artículos 23 y 22 de la presente ley. B) Asesorar al Poder Ejecutivo, a su solicitud, en temas referentes a la ejecución y explotación de obras hidráulicas de riego. C) Coordinar las acciones de los distintos organismos competentes en la materia a la que refiere la presente ley en la forma que establezca la reglamentación, arts. 27 y 28.- Asimismo se crearon las **Juntas Regionales Asesoras de Riego** que se integrarán con un representante del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que la presidirá; un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que oficiará como secretario; dos representantes como mínimo de los regantes de la zona que deberán estar inscriptos en el padrón confeccionado a tales efectos, que serán fijados en función de las características propias de cada región o cuenca hidrográfica; dos representantes como mínimo de los propietarios de la zona, que serán designados por las comisiones o sociedades de fomento rural que las agrupen.- Las Juntas Regionales Asesoras de Riego tendrán los siguientes cometidos principales: A) Coordinar con los usuarios la distribución equitativa de las aguas disponibles en los períodos deficitarios.- B) Emitir opinión sobre nuevas solicitudes de concesiones o permisos de extracción de agua.- C) Asesorar sobre obras y medidas a adoptar por la autoridad y por los regantes, para incrementar la disponibilidad de caudales destinados al regadío y promover su mejor aprovechamiento.- D) Colaborar con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en la organización y permanente actualización de un catastro de obras hidráulicas situadas en la zona de su competencia.- E) Vigilar el uso de las obras hidráulicas en el área de su competencia y, en su caso, denunciar al Ministerio de Transporte y Obras Públicas toda violación de las normas que rigen su aprovechamiento.- F) Asesorar sobre el eventual establecimiento de turnos para la captación de aguas públicas para riego.- G) Aquellos otros cometidos que le asigne el Poder Ejecutivo vinculados con su especialización técnica (art. 29 y 30).-

teóricamente sólo pueden perder su calidad de tales mediante el dictado un acto legislativo expreso; pero las modificaciones naturales de dichos bienes pueden producir la desafectación de facto, de las porciones de territorio que se separan de aquéllos, pasando a constituir -según el caso- un bien privado estatal o particular.-[134]

Ni el abandono, ni el uso en contrario, por sí, pueden transformar el carácter dominial de las riberas, en bien privado.-

CAPITULO IV.- PROTECCION DE LA FRANJA COSTERA[135]

24.- EL CÓDIGO RURAL

En el Derecho patrio, la protección de la franja costera, se inició con la entrada en vigencia del primitivo **Código Rural,** al disponer que:

> *"En los terrenos de propiedad pública, limitados por ríos y arroyos, se designa como ribera de éstos la extensión de ciento cincuenta metros, medidos desde la mayor altura que alcanzan las aguas en las crecientes que no causan inundación.- En las enajenaciones fiscales de la fracción adyacente, se pondrá por límite la ribera designada.- Si en la fracción enajenada no existiese camino público se impondrá en las enajenaciones la servidumbre de tránsito, con arreglo al Código Civil" (CR art. 395).-*

25.- LAS LEYES ORGÁNICAS DEPARTAMENTALES

---

134 En cuanto a los bienes dominiales artificiales, establecidos por ley, sólo podrán desafectarse, mediante otra ley.- A falta de ley afectante de un bien al dominio público artificial, la desafectación puede hacerse por acto administrativo, dictado generalmente por el mismo órgano que resolvió la construcción de la obra.- Vé. Enrique Sayagués Laso: Tratado de Derecho Administrativo, t. II, p. 279 y ss.- Raúl Rial: Régimen legal de las tierras públicas y fiscales, p. 84 y ss.-

135 **Al respecto, el Código de Aguas dispone:** ***Art. 153.*** *- Establécese una faja de defensa en la ribera del Océano Atlántico, el Río de la Plata, Río Uruguay y de la Laguna Merín, para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura.- El ancho de esta faja será de doscientos cincuenta metros, medidos hacia el interior del territorio a partir del límite superior de la ribera, establecido en los artículos 36 y 37 del CA.- Hacia el exterior, en las costas del Río de la Plata y el Océano Atlántico, la faja se extenderá hasta la línea determinada por el Plano de Referencia Hidrométrico Provisorio (cero Wharton).- En el Río Uruguay, el límite exterior de dicha faja será determinado por el Ministerio competente, en función de las costas correspondientes a los ceros de las escalas hidrométricas, adoptadas como referencia para las diferentes zonas del río.- Cuando existiesen rutas nacionales o ramblas costaneras abiertas y pavimentadas, a una distancia menor de doscientos cincuenta metros del límite superior de la ribera, el ancho de la faja de defensa se extenderá solamente hasta dichas rutas o ramblas.- Cualquier acción a promoverse en la faja de defensa de costas que modifique su configuración natural, requerirá la autorización previa del Ministerio competente, quien la denegará cuando dicha acción pueda causar efectos perjudiciales a la configuración o estructura de la costa.- En los predios de propiedad fiscal o particular, las extracciones de arena, cantos rodados y rocas de yacimientos ubicados dentro de la faja de defensa, sólo podrán efectuarse hasta una cota no inferior al nivel situado cincuenta centímetros por encima del límite superior de la ribera.-* ***Art. 154.-*** *La contravención a lo dispuesto por el artículo anterior, una vez comprobada debidamente, en expediente que se instruirá con audiencia de los interesados, será sancionada por el Ministerio competente, según los casos, con la obligación de eliminar los efectos de las acciones promovidas, restituyendo a la faja su conformación original, o con la prohibición de extraer materiales.- En caso de demora o resistencia, o demora en el cumplimiento de la obligación de eliminar los efectos de las acciones y de restituir a la faja su conformación original, el Ministerio competente podrá hacerlo por sí mismo, siendo de cargo del infractor los gastos que ello ocasione.- Conjuntamente con la sanción anterior, se impondrá una multa entre los límites de 100 UR (cien unidades reajustables) y 5.000 UR (cinco mil unidades reajustables), según la gravedad de la infracción.-* ***Art. 155.*** *El Ministerio competente efectuará el estudio general de los ríos y arroyos para señalar los puntos donde convenga realizar obras de encauzamiento y defensa destinadas a preservar las heredades, evitar inundaciones y, en los casos que correspondiere, mantener expeditas la navegación y flotación.-*

Posteriormente las diversas y sucesivas **Leyes Orgánicas departamentales,** otorgaron a la Junta o al Intendente, la atribución de conservar las playas marítimas y fluviales, prohibiendo la extracción de tierra, piedras y arena dentro del límite que juzgue necesario para la defensa de los terrenos ribereños; haciendo o disponiendo que se hagan, las plantaciones destinadas a defender los terrenos de la invasión de las arenas, y a sanear las playas y defender las costas; evitando la destrucción de las zonas boscosas situadas en terrenos ribereños o adyacentes de propiedad municipal, que por su conformación hermoseen las costas o resulten defensivas para la conservación de las playas. [136]

26.- LA LEY DE CENTROS POBLADOS

Por su parte, la **Ley de Centros Poblados** dispuso que:

a) en los casos de contigüidad a los cauces del dominio público, ningún predio podrá situarse, dentro de las tierras abarcadas por una faja costanera de, por lo menos, 150 metros de ancho;

b) las tierras inundables pueden agregarse al centro poblado en carácter de ramblas o parques públicos, sólo cuando no sirvan de acceso obligado a los predios;

c) en los acantilados o las barrancas en que razones urbanísticas o topográficas así lo aconsejen, los Gobiernos Departamentales, podrán reducir o dejar sin efecto el retiro o faja de 150 metros en los casos de contigüidad a los cauces del dominio público. [137]

27.- LA LEY PRESUPUESTAL DE 1969

Posteriormente, la **Ley Nº 13.737** de 9.I.1969 (art. 295), creó para el Río de la Plata, Océano Atlántico y Río Uruguay, una **faja protectora** de 250 metros desde la ribera, quedando limitado el derecho de propiedad, sólo en cuanto a la extracción de materiales.-[138]

28.- EL CÓDIGO DE AGUAS

---

136 Vé. Ley Nº 2820 de 10.VII.1903, art. 12, num. 9º; Ley Nº 7042 de 13.XI.1919, art. 54, num. 18; y Ley Nº 9515 de 28.X.1935, art. 35, num. 21).-

137 Vé. Ley Nº 10.723 de 21.IV.1946 y Ley Nº 10866, de 25.X.1946, art. 13, num. 3).-

138 *Art. 295. Establécese una faja de defensa en la ribera del Océano Atlántico, del Río de la Plata y del Río Uruguay, para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura.- El ancho de esta faja será de doscientos cincuenta metros medidos hacia el interior a partir de la línea establecida en el inciso 3º del artículo 13 de la ley Nº 10.723, de 21 de abril de 1946.- Hacia el exterior, la faja se extenderá hasta la línea determinada por el nivel del cero Wharton. Cuando existiesen rutas nacionales o ramblas costaneras abiertas y pavimentadas, el ancho de la faja de defensa costera se extenderá hasta el límite de dichas rutas o ramblas.- En los predios de propiedad particular, las extracciones de arena, canto rodado y rocas de yacimientos ubicados en las fajas de defensa, sólo podrán efectuarse por encima del nivel o cota superior en cincuenta centímetros al nivel alcanzado por la más alta creciente conocida en el lugar de ubicación del predio.- El nivel o cota de la más alta creciente será determinado por la Dirección de Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas.- La contravención a lo dispuesto será sancionada por el Poder Ejecutivo con la prohibición de extraer en el referido predio por tres meses. En caso de reincidencia, el plazo de la prohibición será de un año.-*

Por último, el art. 199 del **Código de Aguas,** derogó el Titulo III "Del dominio y aprovechamiento de las aguas" del CR, con lo cual quedó eliminada la "ribera ensanchada".-[139]

El CA, en su art. 153, con la redacción actual (establecida por el art. 193 de la ley 15.903 de 10.XI.1987), para la protección de la ribera del Océano Atlántico, el Río de la Plata, el río Uruguay y la Laguna Merín, estableció una **faja de defensa de las aguas, álveos y zonas aledañas,** mediante la realización de obras de defensa y la adopción de disposiciones preventivas, para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura.-[140]

Con ello se consagra jurídicamente el **principio de inmodificabilidad de la costa,** tendiente a evitar modificaciones perjudiciales a la configuración y estructura de la misma, o las alteraciones exógenas del equilibrio dinámico del sistema costero o de alguno de sus componentes o factores determinantes[141].

29.- EXTENSIÓN LEGAL DE LA FAJA

Por su extensión legal, la referida faja se integra con una parte del álveo -específicamente con la ribera- de los respectivos cursos acuáticos, y con parte de los terrenos limítrofes adyacentes.-

Los lados longitudinales que la conforman se sitúan:

a) uno, fuera del curso de agua, en el interior del territorio;

---

139 La preservación de las costas también se produce a través del establecimiento de otros medios, como ser: a) la protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación (R. 584/986 de 14.X.1986 para la zona costera de Montevideo); b) o la prohibición de circular con vehículos por las costas y las emergentes del Reglamento de Uso de los Espacios Acuáticos, Costeros y Portuarios (D. 100/991 de 26.II.1991).-

140 La defensa ambiental de las aguas y fajas costeras también fue regulada por: **a)** El DL Nº 15239 de 23.XII.1981, que declaró de interés nacional el uso y la conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios (arts. 1º, 2º, y 9º).- **b)** La Ley Nº 16466 de 19.I.1994, declaró de Interés Nacional, la protección del Medio Ambiente, contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación (arts. 1º y 6º): *Art. 6º.- Quedan sometidas a la realización previa de un estudio de impacto ambiental las siguientes actividades, construcciones u obras, públicas o privadas: a) Carreteras, puentes, vías férreas y aeropuertos; b) Puertos, terminales de transvase de petróleo o productos químicos; c) Oleoductos, gasoductos y emisarios de líquidos residuales; d) Plantas de tratamiento, equipos de transporte y disposición final de residuos tóxicos o peligrosos; e) Extracción de minerales y de combustibles fósiles; f) Usinas de generación de electricidad de más de 10 MW cualquiera sea su fuente primaria; g) Usinas de producción y transformación de energía nuclear; h) Líneas de transmisión de energía eléctrica de 150 KW o más; i) Obras para explotación o regulación de recursos hídricos; j) Complejos industriales, agroindustriales y turísticos, o unidades que, por su naturaleza y magnitud, puedan causar un impacto ambiental grave; k) Proyectos urbanísticos de más de cien hectáreas o en áreas menores consideradas de relevante interés ambiental a criterio del Poder Ejecutivo; l) Las que se proyectaren realizar en la faja de defensa costera definida por el artículo 153 del Código de Aguas; m) Aquellas otras actividades, construcciones u obras que, en forma análoga a las indicadas precedentemente, puedan causar impacto ambiental negativo o nocivo. El Poder Ejecutivo reglamentará esta disposición; n) El Poder Ejecutivo reglamentará los criterios mínimos de las actividades, construcciones u obras, a partir de los cuales se deberán realizar las evaluaciones de impacto ambiental.-* **c)** La enunciación precedente es sin perjuicio de lo establecido por otras normas legales específicas referidas a esta materia, que seguirán vigentes.- **d)** El Decreto 435/994 de 21.IX.1994, puso en vigencia del denominado "Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental".- Todo lo cual, con escasa participación de los Gobiernos Departamentales.-

141 Marcelo J. Cousillas: La protección jurídica de la costa, en Anales del Foro, Nº 119-120 (193), p. 335.-

b) y el otro, en el lecho del curso, ordinariamente debajo del agua.

Uno de los lados de dicha faja, el exterior al álveo, lo ha establecido el Código de Aguas, en 250 metros a partir de la línea superior de la ribera o ribera lineal legal.

Ese límite es común en general, para todos esos cursos de agua.-

La excepción la determina el inc. 5º del mencionado art. 153 del CA, que establece que *"cuando existiesen rutas nacionales o ramblas costaneras abiertas y pavimentadas, a una distancia menor de doscientos cincuenta metros del límite superior de la ribera, el ancho de la faja de defensa, se extenderá solamente hasta dichas rutas o ramblas".*

En cuanto al otro lado de la mencionada faja, está ubicado dentro del álveo:

a) si se trata del Río de la Plata o del Océano Atlántico, es el resultante de la confluencia del plano de referencia (cero Wharton) con el lecho;

b) y, si se trata del río Uruguay o de la Laguna Merín, debe ser determinado por el Ministerio competente, en función de las cotas correspondientes a los ceros de las escalas hidrométricas, adoptadas como referencia para las distintas zonas del río o de la laguna, todo en corcordancia a lo dispuesto por los arts. 36, 37, 40 y 153 del Código de Aguas.

Las protecciones especificadas, son para conservar la arena, cantos rodados y rocas, permitiéndose realizar extracciones únicamente a panir de una cota superior en 50 cm. a la determinante de la ribera lineal, obviamente en los terrenos de propiedad particular.

30.- NATURALEZA JURÍDICA

Dicha faja tiene o puede tener naturaleza jurídica diversa, según sea la del suelo que la va conformando.-

Ordinariamente, una parte es pública, es la que queda dentro del álveo; pero el resto, puede ser de naturaleza particular o pública.-

Los predios ribereños, no obstante tener parte de su superficie integrando dicha faja, mantienen la naturaleza jurídica pública o privada, originaria, quedando limitadas las potestades de los propietarios por las razones de interés general expresadas, cuyas transgresiones son sancionables, según su entidad y repetición, de conformidad a lo preceptuado por el art. 154 del CA.-

31.- TRAMITACIÓN Y ÓRGANOS ESTATALES COMPETENTES

La tramitación de esta ***autorización previa***, es independiente y complementaria de los permisos de construcción que los GD respectivos deben conceder, en ejercicio de sus atribuciones propias.-[142]

El art. 457 de la ley N1 16.170 de 28.XII.1990, transfirió al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) entre otros, los cometidos correspondientes a las medidas de defensa de la faja de costas y la autorización previa en toda acción a promoverse en la misma, así como para la adopción de las medidas sancionatorias en caso de configurarse su omisión.-

A) Las **autoridades nacionales** competentes en la materia son:

a) en forma principal, el MVOTMA a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente[143] (CA arts. 153 y 154, con la redacción dada por los arts. 192 y 193 de la Ley Nº 15.903 de 10.XI.1987; y D. 59/992 de 10.II.1992); y

b) en forma excepcional, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) (Ley 16.170 de 28.XII.1990, art. 457, nums. 3º y 4º); quien tiene a cargo las autorizaciones para extraer materiales, previo informe del MVOTMA.-

B) Autoridades departamentales

En esta materia -sin razón- se ha excluído o minimizado la participación de las autoridades departamentales respectivas; situación irracional, que deberá superarse.-

32.- DEFENSA PRIVADA DE LAS MÁRGENES

Los dueños de predios lindantes con álveos del dominio público **pueden** defender sus márgenes contra las aguas, mediante plantaciones, estacadas o revestimientos.

A los efectos de obtener la autorización respectiva -que puede no ser previa-[144]:

---

142 A esos efectos el D. 59/92, dispuso: Artículo 1º.- Toda obra, acción o construcción a desarrollarse en faja de defensa costera delimitada, por el artículo 153 del Código de Aguas (decreto ley 14.859 de 15 de diciembre de 1978 y su modificativo) deberá estar precedida de la autorización previa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; quien podrá denegarla cuando la acción pueda causar efectos perjudiciales a la configuración o estructura de la costa.- Art. 3º.- También podrá tramitarse la solicitud, mediante remisión por parte de la Intendencia Municipal respectiva, del trámite o gestión del permiso de construcción correspondiente, a fin de recabar la autorización del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; sin perjuicio de los informes complementarios que éste pueda requerir, así como de las condiciones eventuales que pueda imponer para su otorgamiento.

143 La Ley Nº 16112, de 30.V.1990, art. 3º, num. 6º, dispuso que el MVOTMA formula, ejecuta, supervisa y evalúa los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia.-

144 La autorización es el acto de la Administración, que habilita -o levanta el obstáculo- a una persona física o jurídica, privada o pública, para ejercer un poder jurídico o un derecho preexistente.- Supone la existencia de: a) un poder o un derecho anterior, y b) un acto habilitante.- Es una actividad **previa** al acto o hecho a realizar.- No obstante, parte de la doctrina extranjera, ha

a) Dentro de quince días de iniciados los trabajos, deberán dar aviso al Ministerio competente, acompañando los planos o croquis y las informaciones del caso;

b) previa audiencia de los interesados, el Ministerio podrá mandar suspender tales operaciones, y aún restituir las cosas a su anterior estado, cuando, por la naturaleza de aquéllas, amenazaren causar inconvenientes a la navegación o a la flotación, desviar las corrientes de su curso natural o producir inundaciones u otros perjuicios;

c) para realizar obras de defensa dentro de un álveo del dominio público, se requiere permiso del referido Ministerio;

d) si las obras hubieren de efectuarse en predios contiguos a aguas del **dominio público departamental**, las gestiones mencionadas se entenderán con el Gobierno Departamental respectivo (CA art. 150-151).

33.- DIMENSIÓN Y LÍMITES DE LA FAJA

El ancho total de la faja de defensa es la cifra fija de 250 metros, medidos **hacia el interior del territorio,** a partir del límite superior de la ribera (CA arts. 36 y 37); pero ese límite se reduce cuando existan rutas nacionales o ramblas abiertas y pavimentadas, a una distancia menor a los 250 metros del límite superior de la ribera.-

El **límite exterior** varía según sea el curso de agua:

a) El Océano Atlántico y el Río de la Plata, hasta la línea determinada por el Plano de Referencia Hidrométrico Provisorio (cero Wharton).[145]

b) El Río Uruguay y la Laguna Merín, hasta el límite determinado por el Ministerio competente, en función de las cotas correspondientes a los ceros de las escalas hidrométricas, adoptadas como referencia para las diferentes zonas del río.

34.- RÉGIMEN SANCIONATORIO

El incumplimiento del régimen de protección de la faja de defensa de costas, acarrea la imposición de sanciones, que incluyen multas y la restitución de la configuración de la costa a su estado original (art. 154).

---

sostenido que si bien en principio, las autorizaciones deben preceder al acto autorizado, considerando que a veces se establecen por motivos de vigilancia o de tutela del mérito, puede admitirse que se otorguen a posteriori.- Apud Enzo Capaccioli: Manuale di Diritto Amministratuivo, p. 424.-

145 El cero Wharton es el plano horizontal que pasa 23,08 metros por debajo del marcador colocado en el ángulo sureste del vestíbulo del Cabildo de Montevideo, plano que sirve de base para todas las escalas hidrométricas del país, de conformidad con lo establecido por el Decreto de 20.I.1941.- Vé. Adolfo Gelsi Bidart:Código de aguas de la República Oriental del Uruguay, concordado y anotado.-

Las **contravenciones**[146] a las prohibiciones legales:

a) deben ser comprobadas debidamente en expediente, que se instruirá con audiencia de los interesados;

b) son sancionadas por el Ministerio competente (MVOTMA y MTOP), según los casos;

c) como sanción accesoria se impone la **obligación** de eliminar los efectos de las acciones promovidas, restituyendo a la faja su conformación original, o con la prohibición de extraer materiales;

d) en caso de **demora o resistencia, o demora en el cumplimiento de la obligación de eliminar los efectos** de las acciones y de restituir a la faja su conformación original, el Ministerio competente podrá hacerlo por sí mismo, siendo de cargo del infractor los gastos que ello ocasione;

e) conjuntamente con la sanción anterior, se impondrá una multa entre los límites de 100 UR (cien unidades reajustables) y 5.000 UR (cinco mil unidades reajustables), según la gravedad de la infracción.

CONCLUSIONES

1.- Ribera es la parte del lecho de una masa o curso de agua, sumergible en las crecidas ordinarias o naturales; por lo que resulta improcedente la separación dominial entre el lecho y la ribera.-

2.- El concepto de ribera, constituye un concepto jurídicamente definible, pero estrechamente vinculado a un fenómeno geológico, consistente en el movimiento perpetuo de las aguas que cubren el planeta, incluso de aquellas calificadas como Aestancadas@, que por cierto lo son sólo en términos comparativos.-

3.- En el Derecho uruguayo el régimen de las riberas se regula especial y sustancialmente por el Código Civil y el Código de Aguas; habiendo quedado derogadas las disposiciones del viejo Código Rural, a partir del 1º.III.1979.-

4.- En cuanto al régimen dominial de las riberas de los ríos y arroyos navegables

146 En nuestro país -a diferencia de lo que ocurre el en Derecho italiano, en donde se excluye que exista una verdadera diferencia ontológica entre delito y contravención- las contravenciones no constituyen delitos, sino que son un tipo especial de las denominadas **Ainfracciones tributarias@** (CT art. 93), y consisten en: Art. 95. (Contravención).- La contravención es la violación de leyes o reglamentos, dictados por órganos competentes, que establecen deberes formales.- Constituye también contravención, la realización de actos tendentes a obstaculizar las tareas de determinación y fiscalización de la Administración.- Será sancionada con multa de $U 4 (cuatro pesos uruguayos) a $U 335 (trescientos treinta y cinco pesos uruguayos).- Por su parte el **Código Penal** dispone: Art. 360. Será castigado con multa de diez a cien Unidades Reajustables o prisión equivalente: 31 (Contravención a las disposiciones dictadas por la autoridad, para garantir el orden).- El que contrariase las disposiciones que la autoridad dicte para conservar el orden público o para evitar que se altere, **salvo que el caso constituya delito.-**

o flotables:

a) hasta el 31.XII.1868, las riberas del mar pertenecían a la Nación, mientras que las riberas de los ríos y arroyos pertenecían a los dueños de los predios, aunque el uso correspondía a todos los habitantes (uso común);

b) a partir del 1º.I.1869, las riberas de los ríos y arroyos navegables o flotables, pasan a formar parte del dominio público; pero sin efecto retroactivo, por lo que quienes adquirieron el dominio con anterioridad, lo siguen manteniendo y trasmitiendo, mientras no se les expropie.-

5.- Desde el 1º.I.1869, los puertos, abras, ensenadas y las costas limítrofes del territorio oriental (Río Quareim, Río Uruguay, Río de la Plata, Oceáno Atlántico y Laguna Merín) integran el dominio público, y su extensión deberá ser determinada por leyes especiales.-

6.- A partir del 1º.III.1979 integran el dominio público o fiscal:

A) Todas las aguas y alveos que no estuvieren incorporados al patrimonio de los particulares, distinguiéndose:

a) Las aguas y álveos de los ríos y arroyos navegables y flotables en todo o parte de su curso (art. 30.1.); entendiéndose por tales, aquéllos cuya navegación o flotación sea posible natural o artificialmente (art. 30.2), y que así los declare el Poder Ejecutivo (art. 31.1).-

b) Las aguas y álveos de los lagos, lagunas, charcas y embalses que ocupan terrenos de propiedad del Estado y se alimentan con aguas públicas; y

c) los restantes álveos y aguas, que son de propiedad fiscal o particular, según ocupen terrenos fiscales (propios y privados de todas las personas jurídicas estatales) o particulares (art. 39).-[147]

B) En cuanto a la distribución de los álveos y aguas del dominio público nacional, entre las dos únicas entidades territoriales uruguayas -Estado y Gobiernos Departamentales-, a texto expreso se dispone que:

a) pertenecen al Estado aquellos que por sus carácterísticas o por disposiciones de una ley, no deban considerarse del dominio público de los Municipios (*rectius:* Gobiernos Departamentales);

b) pertenecen a los Municipios (*rectius:* Gobiernos Departamentales) los que por sus características o por disposición de una ley, deban considerarse del dominio

147 Asimismo se declara de necesidad o utilidad pública, la expropiación de las aguas y álveos particulares, requeridos por razones de policía nacional de aguas (art. 18).-

público de los Municipios (*rectius:* Gobiernos Departamentales);

c) las restantes personas públicas (estatales o no estatales) quedan excluídas de la titularidad de los bienes de dominio público (inc. 2º); aunque pueden ser titulares de aguas y álveos fiscales.-

7.- El Código de Aguas reconoce la existencia de **un importante dominio público Departamental** -y los poderes jurídicos correspondientes-, en la medida que:

a) A texto expreso admite la existencia de un **dominio público en materia de álveos y aguas**, pertenecientes al Estado -en sentido estricto-, y a cada uno de los Gobiernos Departamentales.-

b) Empleando un concepto jurídico indeterminado: "**por sus características"**, posibilita atribuir un amplio plexo al dominio público Departamental (que indebidamente denomina **Municipal**), comprensible no sólo de los álveos -lechos y riberas- y aguas Departamentales, que son tales por imperio de la ley, sino de otros bienes que, por su índole, condición, rasgos o circunstancias, **deban considerarse del dominio Departamental**.-

c) Define al **álveo** de todo río o arroyo, como el terreno que cubren las aguas, en las crecidas que no causan inundación (art. 35.1); excepto cuando existan **estaciones hidrométricas** (art. 35.2), en cuyo caso se fijará por el procedimiento especial, establecido en el art. 36.-

d) No define las **riberas**, ni su límite inferior -por ser el límite superior el que más importa, en cuanto hasta allí, se extiende el dominio público-, sino que:

- al **fijar procedimientos** para determinar simultáneamente el límite de los álveos y la línea superior de las riberas de ríos y arroyos navegables y flotables (art. 36) y para los lagos, lagunas y charcas públicas (art. 40), **implícitamente reconoce la existencia de las riberas, formando parte del álveo acuático**;

- establece un **régimen especial y común** para determinar la línea superior de las riberas del Río de la Plata y el Océano Atlántico, que será la resultante del promedio de las máximas alturas registradas cada año, durante un período no menor de veinte años (art. 37); y

- establece que los bienes que, por aplicación de tales preceptos, deban pasar a propiedad del Estado -en sentido amplio-, no lo hacen ipso iure, sino que previa y necesariamente debe recurrirse al procedimiento de la expropiación (art. 38).-

8.- Las riberas de los cursos o masas de agua, son bienes dominiales de uso público, libre, gratuito, impersonal e ilimitado; en consecuencia están destinadas a la utilización general de todos los habitantes, sin determinación especial de los

destinatarios, quienes a tales efectos, poseen un **derecho público perfecto.**-

Las riberas también pueden ser objeto de **utilizaciones privativas,** regladas, onerosas, personales y limitadas, otorgadas a personas determinadas, que suponen la exclusión parcial del uso común sobre una porción de la misma, pero sin poder impedir que el bien, considerado en su conjunto, deba cumplir con su destino de uso general.-

Bibliografía

Balucani, Lanfranco: Demanio, en NDI, Ap. vol. II, p. 1048 y ss.-

Bardallo, Julio R.: Ribera, en Rev. AEU, vol. 79, nº 1-6, p. 127-143; y Por el sur el Río de la Plata, Montevideo, 1994.-

Cacciatori, Miguel Angel y otros: Código de Aguas, Montevideo, 1991.-

Cambiasso, Susana: Ribera, en Rev. AEU, vol. 79, nº 1-6, p. 145-172; y otros: La creación de nuevas fincas o lotes como consecuencia de procesos urbanísticos, Montevideo, 1996.-

Castro, Juan Pedro: Prescripción, Montevideo, 1887.-

Cousillas, Marcelo J.: La protección jurídica de la costa, en An. Foro, nº 119-120, p. 329-342.-

Del Campo, Francisco: Derecho Civil, Bienes, vol. I, Montevideo, 1975; De la posesión, Montevideo, 1939, p. 53-54.-

De Pena, Carlos María: Régimen de las tierras municipales, en RDJA, t. 14, p. 129 y ss.-

Enneccerus-Kipp-Wolff: Tratado de Derecho Civil, t. III, 1º, p. 685 y ss.-

Escriche, Joaquin: Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, 1860.-

Gadea Butierrez, Raúl O.: La ley de conservación de suelos y aguas: su reglamentación e incidencia en la contratación agraria, en LJU, vol. 103, D. p. 3-10.-

Ganón, Isaac: La excepción de dominialidad, RDPP, t. XXV, p.103 y ss.-

Gelsi Bidart, Adolfo: Código de Aguas de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 1982.-

González Lerena, Leopoldo: RAEU, t. XXVII, p. 72.-

Guillot, Alvaro: Comentarios al Código Civil, t.III, n1 134, p. 58 y ss..-

Ingrosso, Gustavo: Demanio (Diritto moderno), en NDI.-

Labaure Aliseris, Carlos**:** Aspectos jurídico administrativos del Código de Aguas; Montevideo, 1988.-

Lagarmilla, Eugenio: Laudo, en RAEU, t. XXXIII, año 1947, ps. 507 y ss.-

LJU - T. XXX, c. 3977.-

Lamas, José: Ribera, en Rev. AEU, vol. 79, nº 7-12, p. 337-342.-

Larraud, Rufino: El problema de las salidas fiscales, Montevideo, 1957; y Formas de colocación de la tierra pública, CEN, 1948, p. 18 y ss..-

Lema, César y otros: Bienes Fiscales, en Rev. AEU, vol. 81, nº 7-12, p- 549-566.-

Marienhoff, Miguel. S.: Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas, Buenos Aires, 1939.-

Massera, José Pedro: Proyecto sobre tierras públicas, Colonización y Catastro, RAEU, t. XXV, p. 225 y 354.-

Molla Camacho, Roque: Bienes privados del Estado, en Rev. AEU, vol. 71, nº 1-6, p. 189-192; Ribera, en Rev. AEU, vol. 79, nº 7-12, p. 296-297.-

Petit, Eugène: Tratado Elemental de Derecho Romano, Buenos Aires, 1994.-

Prat, Julio: Derecho Administrativo, t. IV, vol 1, Montevideo, 1971.- Rev. de la AEU.- t. XXXIII, p. 510, 511, 514; t. XXXV, p. 234-240.-

Querci, Francesco Alessandro: Demanio marittimo, en EdD.-

Sánchez Carnelli, Lorenzo: Régimen jurídico de los bienes del Estado y del Tesoro Nacional, en RDP, vol. 3, nº 6, p. 9-25.-

Sayagués Laso, E.: Tratado de Derecho Administrativo, t. II, Nº 760 y 770, p. 292.-

Seuánez y Olivera, Raúl: "Ubicación y propiedad de las riberas, en RAEU, t. XXVI, pág. 301 y ss. y 314-315, t. XXX, p. 524 y ss., y t. XXXV, p. 244-245; Agrimensura Legal, Montevideo, 1921, p. 43; El proyecto de Ley de las Riberas, Montevideo, 1954.-

Rial, Raúl: Régimen legal de las tierras públicas y fiscales, p. Montevideo, 1936, p. 58.-

Varela, Luis: Apuntes de Derecho Administrativo, en “Anales de la Universidad”, Año XVI, t. XX, p. 192 y ss., Montevideo, 1910.-

Zecca, Emilio: Fiumi e Laghi, en EdD, t. XVII, p. 686 y ss.-